

## **BAB I**

### **RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PEMBANGUNAN**

#### **1.1. Sejarah dan Perkembangan Administrasi Pembangunan**

Sejarah administrasi pembangunan berawal dari fenomena persoalan praktek administrasi publik di banyak negara yang baru merdeka dan sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan yang dialami negara-negara baru tersebut dalam pelaksanaan administrasi publik, melahirkan banyak para pemikir atau para sarjana Ilmu Administrasi Negara ketika itu, yang tergerak untuk turut memberikan sumbangsih pemikiran dan memberikan solusi alternatif untuk persoalan-persoalan praktek administrasi di negara-negara berkembang tersebut. Menurut Tjokroamidjojo (1991) para ahli ilmu administrasi negara telah memberikan perhatian atas persoalan-persoalan administrasi di negara-negara berkembang tersebut, ada 2 perhatian yang telah dilakukan oleh para ahli dan sarjana administrasi, yaitu: pertama, administrasi untuk negara-negara yang sedang berkembang atau sedang mengalami masa perubahan (dari masyarakat tradisional agraris menuju masyarakat maju dan mulai memperkembangkan industri. Kedua, perhatian pada masalah interrelasi antara administrasi sebagai sebuah ilmu dan maupun praktek pada bidang-bidang lain.

Permasalahan-permasalahan tersebut, kemudian mengilhami lahirnya kelompok diskusi yang terdiri dari para ilmuwan dan para sarjana administrasi negara. Kemudian para sarjana dan para ilmuwan administrasi negara, mulai mendirikan suatu kelompok diskusi yang lebih serius, yang kemudian dikenal dengan sebutan (*Comparative Administration Group*) CAG.

Tjokroamidjojo (1991) dalam bukunya mengungkapkan ada 2 pernyataan dari kelompok CAG yang dapat menggambarkan tentang pemikiran para kelompok diskusi komparatif tersebut, pertama: “ *its special interest is in the administrative problems of developing countries seen in the total context of their social, cultural, political and economic setting*”. Kedua, dalam ungkapan yang berbeda, tetapi mencerminkan tentang persoalan

administrasi di negara-negara yang sedang membangun tersebut. Pernyataannya adalah “ *Our problem now is to extend these concepts, theories, and methods to non Western settings. This has forced us to examine environmental or ecological conditions which we normally took for granted in the west...to spell out and examine, the relationship between administrative concepts and their socio political context, as part of our concern with administration as an instrument of development in non western setting*”.

Para pelopor kelompok CAG di antaranya adalah FW. Riggs, John D. Montgomery, Milton Esman, Ralph Braibanti, William J. Siffin, Edward W. Weidner. Tokoh-tokoh tersebut, banyak menulis terkait dengan persoalan-persoalan pembangunan dan administrasi negara dalam prakteknya di negara-negara yang sedang berkembang. FW. Riggs, terkenal dengan salah satu karya bukunya yang mengemukakan tentang teori masyarakat prismatic (*prismatic society*). Riggs, dalam bukunya menggambarkan tentang bahwa ciri birokrasi dari lingkungan masyarakat tradisional yang belum maju yang disebut *refracted type*, tetapi bukan pula tipe dari masyarakat tradisional yang belum maju sama sekali atau masih murni tradisional (*fused type*). Model teori prismatic ini dikenal dengan “Sala Model” dalam lingkungan masyarakat prismatic. Kegunaan Sala Model Riggs ini dapat membantu menjelaskan sikap-sikap birokrasi dan hubungan organisasi dalam masyarakat di negara-negara yang baru berkembang.

Pola-pola hubungan dan bantuan yang dilakukan oleh negara-negara maju terhadap negara-negara yang baru merdeka atau sedang berkembang bermacam-macam polanya, seperti yang dilakukan Pemerintah USA melalui program yang dirancang untuk kepentingan negara-negara donor (negara maju), maupun negara-negara yang baru merdeka dan sedang berkembang. Pola-pola baru hubungan antar negara di dunia pasca perang dunia ke-2 terbentuk dalam beberapa pola. Siagian (2003) memaparkan pola-pola itu adalah: pertama, pihak negara-negara yang menang (pihak sekutu) dan pihak yang kalah. Sejarah membuktikan, ditengah kehancuran negara-negara yang kalah perang, termasuk medan perang Eropa, dimana juga banyak negara-

negara sekutu yang mengalami kehancuran. Atas pertimbangan politik, ekonomi dan kemanusiaan, negara-negara sekutu yang dipimpin USA yang memenangi peperangan untuk membantu pembangunan kembali negara-negara yang hancur infrastruktur maupun ekonominya, baik negara-negara sekutu maupun juga negara-negara yang menjadi musuh dan kalah dalam peperangan. AS sebagai pimpinan sekutu yang memenangi peperangan, berupaya membantu recovery negara-negara Barat tersebut, termasuk negara musuh mereka Jerman dan Jepang.

AS sebagai pimpinan negara sekutu mengeluarkan sebuah model bantuan yang bertujuan memberikan bantuan secara ekonomi, yang kemudian dikenal dengan nama Marshal Plan. Penyebutan itu diambil dari nama Jendral Marshal sebagai yang mempelopori model bantuan tersebut. Bahkan ada sebagian dari negara modern G-20 yang masih memakai pola Marshal dalam membantu negara-negara berkembang.

Kedua, pola hubungan negara bekas penjajah dan negara-negara yang baru merdeka bekas jajahannya. Sebagian besar negara-negara bekas jajahan itu terdapat di Benua Asia dan Afrika, sebagian ada pula negara-negara miskin di Amerika Latin dan sekitar laut Karibia. Mayoritas dari negara-negara tersebut lemah dan miskin hampir semua bidang, baik politik, ekonomi, sosial budaya, hankam, infrastruktur. Pola yang dilakukan negara bekas penjajah adalah ingin memelihara hubungan bilateral yang baik, salah satunya dengan memberikan beragam jenis bantuan kepada negara-negara bekas jajahannya. Ragam model bantuan pola kedua ini meliputi bantuan politik, ekonomi, militer, dan teknik.

## **1.2. Kerjasama Negara Maju dan Negara-Negara Berkembang**

Kerjasama negara-negara Maju yang dipersepsikan sebagai upaya dari negara-negara pemenang perang dunia ke-2 (negara-negara maju dari Sekutu) yang tetap komitmen untuk membangun hubungan kerjasama bilateral dengan negara-negara berkembang yang umumnya bekas jajahan mereka atau jajahan dari negara-negara sekutu lainnya. Hubungan bilateral menggambarkan bahwa

negara-negara maju itu bisa karena rasa tanggung jawabnya atau bisa juga karena memang hubungan bilateral itu penting agar tetap terjalin dan terbangun kiblat pembangunan dan kerjasama internasional dari negara-negara berkembang itu tetap ke Barat (Sekutu), baik dilihat dari pertimbangan politik maupun ekonomi. secara politik, tentu bantuan luar negeri dari negara-negara maju tersebut adalah merupakan bentuk pengejawantahan politik luar negeri dan kepentingan nasional dari negara-negara maju tersebut.

Oleh karena itu, penting bagi negara-negara berkembang yang baru merdeka atau sedang berkembang memiliki keberanian dan kemandirian dalam mengambil sikap sebagai negara yang berdaulat. Bagaimanapun, sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, tentu tidak mau dan tidak didikte oleh negara-negara maju dan pernah menjajah negara-negara berkembang tersebut. Ada suatu kesadaran penting yang harus tetap terbangun dari negara-negara berkembang itu, bahwa mereka sangat membutuhkan bantuan ekonomi, politik, teknik dan lainnya dalam rangka membangun memajukan negaranya, tetapi bantuan itu tidak boleh mengikat dan memiliki syarat yang menjadikan negara-negara berkembang itu ketergantungan. Jika, itu terjadi, sama saja negara-negara berkembang itu masih terjajah. Jika sebelumnya negara-negara berkembang itu terjajah secara fisik, dengan adanya prasyarat bantuan luar negeri dari negara-negara maju itu, maka itu sama saja menggambarkan negara-negara berkembang itu terjajah secara politik atau ekonomi. hal seperti itu, tidak boleh terjadi, maka negara-negara berkembang itu harus memiliki pendirian yang kuat dan tegas, dengan pemimpin/ kepala negaranya yang memiliki sifat kenegarawanan yang visioner, cerdas, berani dan berintegritas tinggi, dan tidak mau dijadikan sebagai orang/negara yang lemah dan tidak berdaya, dan tunduk kepada kepentingan politik luar negeri dan kepentingan nasional negara-negara maju/ Sekutu tersebut. Kerjasama dan bantuan luar negeri antara negara-negara maju dan berkembang itu, harus dibangun atas dasar prinsip kesetaraan, keadilan dan saling menguntungkan ke dua belah pihak, bukan merugikan salah satu pihak khususnya negara-negara berkembang yang masih lemah dan sedang berjuang membangun

negaranya yang baru mereka. Dikutip dari Sondang (2003) berikut ini penulis mencoba menguraikan 4 bantuan luar negeri yang dikerjasamakan atau dibangun oleh negara-negara Maju kepada negara-negara yang baru merdeka dan sedang berkembang:

#### 1. Bantuan di Bidang Politik

Bantuan bidang politik umumnya diselubungi dengan bidang lainnya agar tujuan utama dari misi politik negara-negara maju (sekutu/ mantan penjajah) terhadap negara-negara yang baru merdeka dan sedang berkembang tersamarkan. Misalnya, bantuan dalam bentuk kerjasama militer, ekonomi, dan bantuan teknik. Namun sebenarnya, tujuan utamanya bukan fokus kepada peningkatan kemampuan militer secara signifikan, peningkatan kekuatan ekonomi negara berkembang yang dapat melebihi negara maju yang membantunya, ataupun bantuan-bantuan teknik untuk proyek-proyek infrastruktur yang dari sisi ekonomi memudahkan akses investor asing, walaupun juga memudahkan masyarakat setempat dalam akses jalan dan jembatan misalnya. Motif tersamarkan negara-negara maju tersebut, menurut Siagian (2003) diantaranya: 1) mempertahankan kelompok elit politik yang bersikap bersahabat dengan negara pemberi bantuan dalam memegang tampuk kekuasaan pemerintahan. 2) mempertahankan atau memperluas “lingkaran pengaruh”. 3) mempertahankan atau memperluas hegemoni negara pemberi bantuan. 4) mencegah terjadinya peralihan kekuasaan. 5) minimal para politisi di negara penerima bantuan tidak bersikap bermusuhan dengan negara pemberi bantuan. Jika realitas itu terjadi, maka tentu ada harga yang harus dibayar, berupa arah dan kebijakan politik yang tidak sesuai dengan kondisi kebutuhan negara dan rakyatnya, tidak sesuai dengan nilai-nilai bangsa, negara dan rakyatnya. Sistem politik demokrasi yang disampaikan negara-negara Barat (AS dan Sekutunya) belum tentu cocok dengan nilai-nilai budaya bangsa dari negara-negara baru merdeka dan sedang berkembang. Oleh karena itu, suatu negara bangsa dan rakyatnya yang memiliki budaya bangsa sendiri, memiliki nilai-nilai lokal yang berbeda dengan nilai-nilai di Barat yang berlandaskan kepada kebebasan mutlak. Sebagai negara bangsa yang

berdaulat, tentu pengejawantahannya berupa politik luar negeri yang bebas dan aktif, demikian juga mandiri dalam mengelola negaranya, tidak bisa terikat dengan menerima dan memaksakan diri menerapkan nilai-nilai mereka. Memang setiap negara maju yang memiliki politik luar negeri seperti itu, maka mereka akan memberikan tekanan untuk menerima dan menerapkan persyaratan yang mereka tetapkan.

## 2. Bantuan di Bidang Ekonomi

Kerjasama atau bantuan negara maju kepada negara berkembang, Siagian (2003) mengemukakan bahwa jika diterima pandangan motif negara maju memberikan bantuan ke negara-negara sedang berkembang adalah kepentingan nasional negara pemberi bantuan, maka pemberian bantuan itu tidak bersifat altruistik, walaupun kebijaksanaan yang tempuh sifatnya “ikhlas”. Motif tersebut, umumnya tercermin dalam 2 hal, yaitu: pertama, negara yang menerima bantuan menjadi sumber bahan mentah/ bahan baku dengan harga yang murah untuk diproses pembuatannya di negara maju yang bersangkutan. Kedua, menjadikan negara penerima bantuan sebagai konsumen atau pangsa pasar internasional negara maju tersebut. Secara umum, bantuan ekonomi ada beberapa bentuk, yaitu hibah (*grants in aid*), bantuan yang tidak mengikat (*antied aid*), pinjaman yang bersifat jangka panjang, menengah, pendek dengan tingkat bunga tertentu. Suatu pinjaman hutang berbunga, maka ada dua pembayaran tentunya, pokok bunganya dan hutang pokoknya, tidak jarang suatu negara berkembang yang terus berutang, bisa jadi hutangnya tidak akan lunas cepat bahkan bisa jadi bayi yang akan atau baru terlahir pun seolah turut menjadi penanggung hutang tersebut. Para pakar ekonomi menggunakan istilah Dept Service Ratio (DSR) untuk mengukur berat atau tidaknya beban utang tersebut. DSR adalah persentase penerimaan dari ekspor yang digunakan untuk menservice utang luar negeri, dalam arti pengembalian modal dan pinjaman dan bunga utangnya, DSR yang dinilai aman ada pada angka 20 %. Di atas 20 % sudah dianggap beban yang berat dan dapat “membahayakan” kehidupan perekonomian negara penerima pinjaman. Sementara bantuan luar negeri dalam bentuk hibah dan bantuan tidak

mengikatpun bukan tanpa imbalan atau harga, paling tidak dalam bentuk sikap bersahabat negara yang dibantu dengan negara maju yang bersangkutan. Walaupun diukur dengan takaran yang lain, misal takaran politik, di mana hubungan persahabatan itu sebenarnya tidaklah akan mendorong lahir dan terpeliharanya sikap yang mandiri dari negara-negara berkembang itu, atau dengan kata lain menjadi negara-negara berkembang ketergantungan dengan bantuan luar negeri negara-negara maju tersebut.

### 3. Bantuan di Bidang Militer

Pasca perang dunia ke-2 berakhir, dunia kemudian dihadapkan pada terjadinya perang dingin yang cukup lama terjadi antara Blok Timur, yang sebagian besar anggotanya dari negara-negara Eropa Timur dengan pimpinannya Uni Soviet. Sementara itu lawannya adalah blok Barat (Sekutu) pimpinan USA sebagai pemenang Perang Dunia II. Siagian (2003) memaparkan, bahwa sudah menjadi kenyataan suasana perang dingin itu menjadikan berlanjutnya perlombaan senjata, khususnya senjata pemusnah masal (Nuklir) yang daya musnahnya sangat mengerikan. Pemberian bantuan militer oleh negara maju dan kuat ke negara-negara sekutunya itu, juga ke negara-negara lain yang membutuhkan senjata termodern untuk memperkuat militer negaranya. Kondisi itu menjadikan industri senjata (perang) semakin besar dan kuat, baik secara ekonomi maupun politik, dan kekuatan lobbis di dalam negeri negara-negara maju dan kuat tersebut. Ada beberapa bentuk bantuan kerjasama militer yang dapat disebutkan di sini, yaitu: pertama, penghibahan dan penjualan senjata dan berbagai alat perang modern dan mutakhir. Selain itu juga alutsista berupa pesawat terbang militer, kapal perang, kapal selam, personnel carrier, tank, truck, dan lain-lain. Kedua, pendidikan militer bagi para perwira dari negara-negara penerima bantuan, seperti kesempatan studi di sekolah Staff dan Komando, pendidikan penerbangan pesawat militer. Ketiga, pengiriman tenaga ahli dari negara pemberi bantuan ke negara-negara berkembang atau penerima bantuan. Realitas itu dapat dijadikan gambaran bahwa hal itu merupakan bagian dari politik luar negeri negara-negara maju tersebut.

Berakhirnya perang dingin, dan seiring runtuhnya magnet negara Komunis Dunia (Uni Soviet), maka USA menjadi negara maju dan besar yang menjadi polisi dunia dengan hak veto yang dimilikinya. Perubahan politik dunia berubah drastis dengan runtuhnya Uni Soviet, sehingga USA sebagai pemimpin negara-negara sekutu, menjadi semakin kuat. Berakhirnya perang dingin diharapkan mampu menurunkan eskalasi pertentangan dua blok. Penurunan itu, bisa dilihat dari aspek berkurangnya perlombaan persenjataan militer baik berat maupun ringan. Diharapkan juga dapat mengurangi berhentinya penyebaran senjata nuklir, juga perlucutan atau pengurangan jumlah senjata Nuklir melalui perjanjian Non Proliferasi yang diprakarsai oleh PBB dan hampir semua negara yang cinta perdamaian di dunia. Dengan situasi seperti ini, industri peperangan tetap hidup, tetapi diharapkan turun drastis dibandingkan pada masa perang dingin.. Dengan kondisi terbaru sekarang di tahun 2016 hingga sekarang, di mana terjadinya perang dagang antara USA sebagai pimpinan negara Sekutu dengan RRC menjadikan kawasan Asia Pasifik kembali menjadi panas, sehingga hal ini tentu dapat memicu peperangan dan meningkatkan kembali kekuatan industri militer negara-negara maju dan kuat.

#### 4. Bantuan di Bidang Teknik

Bantuan teknik merupakan bantuan yang sangat dibutuhkan oleh negara-negara yang baru merdeka dan sedang berkembang, karena sangat miskin akan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dan keahlian teknik, khususnya dalam pembangunan beragam infrastruktur. Menurut Siagian (2003) bantuan teknik merupakan bantuan yang cukup banyak dibutuhkan negara-negara berkembang, seperti dibidang pertanian, perikanan, pertambangan, komunikasi, pendidikan, pelatihan, bina marga, irigasi, kesehatan, dan lain-lain. Salah satu bentuk bantuan teknik itu adalah bantuan tenaga-tenaga ahli yang diperuntukkan membantu tenaga lokal dalam bidang tertentu, meningkatkan kemahiran dan ketrampilannya dalam bidang yang ditekuni dan kemudian diabdikan untuk pembangunan bangsa dan negaranya.

Administrasi Pembangunan adalah salah satu bentuk bantuan dari negara maju, bagaimana suatu negara berkembang dapat meningkatkan kemampuan administrasi pembangunan. Aspek ini penting, karena umumnya negara baru merdeka dan berkembang salah satu aspek di Pemerintahan yang diwarisi adalah administrasi negara/publik yang awalnya diciptakan untuk kepentingan penjajah, yang berarti tidak sesuai dengan tuntutan kebutuhan dari negara yang baru merdeka dan berdaulat, serta sedang membangun administrasi negara/publiknya.

Menurut Siagian (2003) bantuan luar negeri dibidang administrasi itu umumnya ada tiga bentuk, yaitu: pertama, bantuan pakar/ahli dalam beragam bentuk bantuan administrasi. Tugas pokok pakar/ahli salah satunya adalah mendirikan lembaga yang memiliki fungsi dan tanggungjawab untuk meningkatkan kemampuan administrasi negara/bangsa yang dibantu. Upaya peningkatan itu dilakukan melalui : 1) penyelenggaraan program pendidikan dan pelatihan bagi Pegawai Negeri Sipil. 2) melakukan kegiatan penelitian dan pengembangan dalam berbagai aspek administrasi. 3) memberikan konsultasi kepada berbagai satuan kerja dalam lingkungan pemerintahan, dan menerbitkan hasil penelitian dan pengembangan tersebut, bisa dalam bentuk majalah, buku, hands-out, dan beragam bentuk publikasi lainnya. Dilingkungan lembaga itulah para pakar/ahli asing itu bekerja sebagai penasehat/konsultan, atau bahkan turut terlibat langsung dalam kegiatan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan konsultasi.

### **1.3. Karakteristik dan Pengertian Administrasi Pembangunan**

Pembahasan tentang karakteristik administrasi pembangunan perlu diuraikan dan dibandingkan ciri-cirinya dengan administrasi publik sebagai induk ilmunya, sehingga dapat dipahami lebih jelas perbedaannya dengan administrasi publik. Demikian pula, perlu diuraikan pengertian dari pada administrasi pembangunan, sehingga menjadi jelas fokus dan lokus dari administrasi pembangunan.

#### **1.3.1. Karakteristik Administrasi Pembangunan**

Karakteristik Pendekatan Administrasi Pembangunan dilihat dari ciri-cirinya berbeda dengan karakteristik kegiatan administrasi dalam Administrasi Publik, walaupun Administrasi Pembangunan merupakan kegiatan yang dilaksanakan para

Administrator Publik di lingkup suatu negara. Tetapi penekanan kegiatan para Administrator Publik di negara-negara yang sedang membangun itu lebih banyak terlihat pada upaya-upaya kegiatan pembangunan bukan berfokus lebih kepada public service, sebagaimana di negara-negara yang maju sistem administrasi publiknya. Menurut Tjokroamidjojo (1991) perbedaan ciri-ciri pendekatan Administrasi Pembangunan dan Administrasi Publik dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 1. Ciri-Ciri Administrasi Publik dan Administrasi Pembangunan

<b>Ciri Administrasi Publik</b>	<b>Ciri Administrasi Pembangunan</b>
1. Lebih banyak terkait dengan Lingkungan Masyarakat Negara-Negara maju	Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama bagi lingkungan masyarakat negara-negara baru berkembang.
2. Dalam Ilmu Administrasi Negara terdapat kelompok yang cenderung berpendapat turut berperannya administrasi negara dalam proses perumusan kebijaksanaan, tetapi peranan itu masih tetap kurang ditekankan. Bahkan ada yang menyebut administrasi negara bersikap netral terhadap tujuan-tujuan pembangunan/ masyarakat.	Administrasi pembangunan mempunyai peran aktif dan berkepentingan ( <i>committed</i> ) terhadap tujuan-tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaannya yang efektif. Bahkan administrasi ikut serta mempengaruhi tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan-tujuan sosial, ekonomi dan lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya melalui proses politik.
3. Lebih menekankan kepada pelaksanaan yang tertib/ efisien dari unit-unit kegiatan pemerintahan pada saat sekarang. Berorientasi masa kini.	Justeru berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan ( <i>inovasi</i> ) kearah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa depan. Berorientasi masa depan
4. Lebih menekankan kepada tugas-tugas	Lebih berorientasi kepada pelaksanaan

<p>umum (rutin) dalam rangka pelayanan masyarakat (<i>public service</i>) dan tertib pemerintahan (<i>law and order</i>).</p> <p>Administrasi Negara lebih bersikap sebagai “ <i>balancing agent</i> “</p>	<p>tugas-tugas pembangunan (<i>development functions</i>) dari pemerintah. Dalam hal ini adalah kemampuan untuk merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif, kemampuan dan pengendalian instrument-instrumen bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.</p>
<p>5. Sebagai akibat dari hal yang disebutkan di atas, maka administrasi negara lebih menengok kepada kerapian aparatur administrasi itu sendiri.</p>	<p>Administrasi pembangunan harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan diberbagai bidang (ekonomi, politik, sosial budaya, hankam, ideologi). Dengan kata lain, administrasi dari kebijaksanaan dan isi program-program pembangunan.</p>
<p>6. Dalam administrasi negara seakan-akan ada kesan menempatkan administrator dalam aparatur pemerintah sekadar sebagai pelaksana</p>	<p>Aparatur Pemerintah sebagai administrator pembangunan juga dapat menjadi penggerak perubahan (<i>change agents</i>)</p>
<p>7. Lebih berpendekatan legalistis (<i>legalistic approach</i>).</p>	<p>Lebih kepada pendekatan lingkungan (<i>ecological approach</i>), berorientasi kepada kegiatan (<i>action oriented</i>), dan bersifat pemecahan masalah (<i>problem solving</i>).</p>

Berdasarkan ciri-ciri administrasi publik dan administrasi pembangunan yang dikemukakan Tjokroamidjojo di atas, tergambar bahwa pola pendekatan dari administrasi pembangunan jauh lebih dinamis dibandingkan dengan pola pendekatannya administrasi publik sebagai induk dari pendekatan administrasi pembangunan. Pola pendekatan yang dikembangkan para sarjana/ ilmuwan administrasi publik yang kemudian menegaskan diri lebih spesifik lagi menjadi kelompok studi komparatif administrasi pembangunan, semakin menegaskan

kelompok ini mencoba merumuskan pola-pola, model-model pendekatan administrasi pembangunan di negara-negara yang baru merdeka dan sedang berkembang. Pola-pola atau pun model-model yang terus dicoba dikembangkan semakin mendekati pendekatan administrasi pembangunan kepada disiplin ilmu tersendiri yang lebih dinamis dari pada induknya Ilmu Administrasi Publik.

### 1.3.2. Pengertian Administrasi Pembangunan

Untuk memahami pengertian Administrasi Pembangunan, perlu kiranya kita memahami dua kata yang membentuknya, yaitu pengertian administrasi dan pembangunan. Administrasi dalam pengertian yang luas dimaknai sebagai suatu proses kerjasama dua orang atau lebih, kelompok-kelompok untuk mewujudkan suatu tujuan bersama atau tujuan tertentu. Makna itu tersirat dari beragam pengertian administrasi yang dikemukakan beberapa Ahli dan sarjana Administrasi. Berikut beberapa definisi administrasi yang menggambarkan makna tersebut.

Stepen P. Robbins (1983) dalam Maksudi (2017) memaparkan “*Administration is the universal process of efficiency getting activities completed with and through other people*” ( Robbins memahami bahwa administrasi itu sebagai suatu keseluruhan proses kegiatan-kegiatan pencapaian tujuan yang efisien melalui kerjasama dengan orang lain.”

Ilmuwan lokal/ Indonesia yang juga cukup banyak berbicara tentang administrasi pembangunan adalah Dr. Siagian, MPA. Beliau memaparkan bahwa administrasi itu merupakan keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh 2 orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2003).

Hadari Nawawi (1990) dalam Maksudi (2017) merumuskan administrasi sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Untuk menyangdingkan kata administrasi dengan kata pembangunan, berikut penulis kemukakan dulu perumusan pembangunan yang dikemukakan 2 ahli administrasi pembangunan. Pertama, perumusan yang dikemukakan oleh Alexander (1994) pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang

mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan dan budaya.

Kedua, perumusan pembangunan yang dikemukakan oleh Siagian (2003) yang merumuskan pembangunan adalah suatu usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Dalam pandangannya Tjokroamidjojo (1992) perubahan kearah modernitas yang beradab.

Berdasarkan perumusan pengertian pembangunan di atas, penulis mencoba merumuskan pengertian pembangunan. Pengertian pembangunan dapat dirumuskan sebagai suatu proses perubahan multi dimensi yang saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain yang dilakukan secara sadar, tersistem, terencana menuju modernitas yang beradab.

Sebelum memahami berbagai perumusan pengertian administrasi pembangunan yang dikemukakan beberapa ahli, ada baiknya terlebih dahulu memahami pandangan tentang pendekatan administrasi pembangunan yang dikemukakan Tjokroamidjojo (1992) “ pendekatan administrasi pembangunan adalah cara pendekatan yang merupakan bagian dari suatu keseluruhan proses pembangunan sebagai suatu proses perubahan sosial yang menyeluruh. Administrasi memberikan jasa (pelayanan) untuk pembangunan tersebut dan juga menjadi hasil pembangunan itu sendiri. Secara khusus pembangunan ekonomi perlu adanya administrasi yang cocok dan sepadan, kemudian diharapkan akan menghasilkan administrasi pembangunan yang lebih baik, termasuk para pelaksananya. Segala aspek kehidupan tersebut, saling jalin menjalin dan saling mempengaruhi.

Pandangan yang dikemukakan Tjokroamidjojo di atas, setidaknya telah menggambarkan bahwa administrasi pembangunan itu merupakan suatu proses perubahan yang menyeluruh mencakup seluruh aspek kehidupan yang saling terkait satu sama lain dan saling mempengaruhi. Kemudian, keberadaan sistem administrasi pembangunan yang baik dan relevan dengan aspek-aspek yang akan dibangun menjadi suatu kebutuhan yang sangat penting, mulai dari aspek perumusan kebijaksanaan dan programnya hingga kepada para pelaksananya. Untuk lebih memahami tentang konsep administrasi pembangunan, berikut

dikemukakan beberapa perumusan pengertian administrasi pembangunan yang dapat penulis sajikan. Pertama-tama dikemukakan perumusan yang dikemukakan para ahli dari bukunya Tjokroamidjojo (1992) :

Menurut Hiram S. Phillips, yang mengemukakan “ *The term of development administration is need...rather than traditional term of public administration to indicate the need for dynamic process designed particularly to meet requirements of social and economic changes*”.

Menurut **Irving Swerdlow**, menyatakan “ *Poor countries (baiknya kita pakai *developing countries*) have special characteristics and this expanded or emphasized role of government particularly as its effects on economic growth, tend to make operations of the public administration significantly different. Where’s such differences exist, public administration can usefully called development administration.*”

Menurut **Paul Meadows**, “ *development administration can be regarded as the public management of economic and social change in term of deliberate public policy The development administrator is concerned with guiding change*”.

Adapun **Montgomery** dan **Esman** dalam “*Development Administration in Malaysia*” mengemukakan “ administrasi pembangunan meliputi perbaikan aparatur, serta pelaksanaan dari pada pemerintahan (*The development of administration*) dan juga berarti perbaikan dari pelaksanaan usaha pembangunan (*administration of the development*).

Pendapat **Edward W Weidner** mengemukakan “ *development administration: public administration with a special purpose. Administration with the objective of political, economic and social development. Development administration is the process of guiding an organization\|toward the achiepment and development objectives. it is action oriented, and it places administration at the centre in facilitating the attainment of development ojectives.*

Pada artikel “ *Public Personnel Policies and Administrattive Reform in Asia*, terdapat sebuah pengertian administrasi Pembangunan yang lebih spesifik, yaitu: “ *Development Administration is defined as administrative development and the administration of development programmes. For the administration of development, it is necessary that the administrative machinery itself should be improved and developed to enable a well coordinated and multi-funtional approach towards solving national problems on development.*”

Tjokroamidjojo (1992) menegaskan pengertian administrasi pembangunan bahwa pada pokoknya pendekatan administrasi pembangunan diartikan sebagai proses pengendalian usaha (administrasi) oleh negara/ pemerintah untuk merealisasi pertumbuhan yang direncanakan kearah suatu keadaan yang dianggap lebih baik dan kemajuan di dalam berbagai aspek kehidupan bangsa. Atau dalam perumusan sebelumnya dinyatakan administrasi (pengendalian usaha) untuk mendorong atau mendukung perubahan-perubahan suatu masyarakat kearah keadaan yang lebih baik di kemudian hari. Pada umumnya tujuan-tujuannya adalah pembinaan bangsa (nation building) dan atau perkembangan sosial ekonomi. Perkembangan kearah kemajuan yang sering kali disebut dengan modernisasi.

Ilmuwan Indonesia yang juga memberikan sumbangsih pemikiran perumusan administrasi pembangunan **Dr. S.P. Siagian, MPA**, dalam bukunya *Administrasi Pembangunan (Konsep, Dimensi dan Strateginya)*, (2003) merumuskan, administrasi pembangunan sebagai keseluruhan proses pelaksanaan dari pada rangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan perubahan yang berencana menuju modernitas dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka "*nation building*".

Terakhir perumusan administrasi pembangunan yang dikemukakan oleh F.W. Riggs (1986) yang menyatakan bahwa secara sederhana peristilahan administrasi pembangunan menunjuk kepada berbagai usaha yang diorganisasikan untuk melaksanakan program-program atau proyek-proyek terkait guna mencapai sasaran pembangunan. Menurut Riggs, ungkapan peristilahan tersebut analog dengan istilah-istilah, seperti administrasi pertanian, administrasi pendidikan, administrasi kesehatan, dan organisasi kesejahteraan sosial, yang masing-masing meliputi suatu usaha yang terorganisasikan untuk melaksanakan program pertanian, pendidikan, dan program-program kesejahteraan sosial.

Berdasarkan ragam rumusan administrasi pembangunan di atas, administrasi pembangunan membahas suatu proses kerjasama kegiatan pembangunan yang menyeluruh yang mencakup seluruh aspek kehidupan menuju suatu perubahan yang lebih baik. Menurut hemat penulis, rumusan administrasi pembangunan itu secara sederhana adalah merupakan suatu proses kegiatan kerjasama dalam beragam kebijaksanaan, program-program/ proyek-proyek pembangunan dan pelaksanaannya menuju suatu proses perubahan multi dimensi yang dilakukan secara sadar, tersistem, terencana menuju modernitas yang beradab.

#### 1.4. Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan

Pemaparan ruang lingkup administrasi pembangunan yang dikemukakan di dasarkan pada paparan yang di kemukakan Tjokroamidjojo (1992). Pertama, ruang lingkup administrasi pembangunan memiliki dua fungsi, yaitu: penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi negara, yaitu penyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, kepegawaian, tata kerja, dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya. hal ini disebut *The Development of administration*. Fungsi lainnya merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan diberbagai bidang, serta pelaksanaannya secara efektif. Hal ini disebut juga juga *The Administration of Development*.

Kedua, administrasi untuk pembangunan, yang juga dapat dibagi ke dalam sub fungsi. Pertama, perumusan kebijaksanaan pembangunan. Kedua, pelaksanaannya secara efektif.

Terkait bagian yang pertama, berikut dipaparkan bagian-bagian materi yang dimaksud. Berperan dalam formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan negara/pemerintah. (*Public choice*) dilakukan dalam proses administrasi tetapi juga dalam tingkat tertentu dalam proses politik. Walaupun legitimasinya untuk hal-hal yang penting dan dasar memang harus merupakan hasil proses politik. Seringkali kebijaksanaan dan program-program itu dirumuskan dalam suatu rencana pembangunan. Namun, tidak selalu harus demikian, apabila terdapat kerangka kebijaksanaan dan program yang konsisten. Rangkaian kegiatan dalam proses perumusan tersebut adalah administrasi. Walaupun substansi kebijaksanaan-kebijaksanaan, program-program itu sendiri dibuat dengan peralatan analisa berbagai disiplin ilmu lain, misalnya kebijaksanaan ekonomi harus dibuat berdasarkan peralatan analisa ilmu ekonomi yang tepat. Perumusan kebijaksanaan salah satu bagian dari Ilmu Administrasi, tetapi perumusannya sendiri menjadi wilayah disiplin ilmu lain yang bersangkutan. Mekanisme dan tata kerja dalam analisa, perumusan dan pengambilan keputusan mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program

pembangunan tersebut dapat diupayakan untuk disempurnakan, dan hal ini masuk wilayah penyempurnaan administrasi yang dibutuhkan.

Aspek pelaksanaan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan, program-program terdahulu secara efektif. Untuk itu diperlukan penyusunan instrument-instrumen yang baik. Penyempurnaan sistem administrasi publik perlu sekali untuk kepentingan ini. Pada implementasi, aspek kebijaksanaan-kebijaksanaan, program-program perlu mendapat perhatian yang utama. Untuk itu penyempurnaan sistem administrasi negara/publik menjadi penting, agar dapat memformulasikan permasalahan-permasalahan publik dan tuntutan kepentingan publik.

Kemudian ada dua bagian penting yang perlu dipahami. Pertama masalah kepemimpinan, koordinasi, pengawasan dan administrator sebagai, administrator pembaharu. Kedua, aspek pengurusan dengan administrasi yang baik dari administrasi konvensional, seperti kepegawaian, pembiayaan pembangunan, dan lain-lain.

Semua aspek itu mulai dari perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program hingga implementasinya, diharapkan terlaksana dan efektif dalam mencapai tujuan dari pada program. Efektivitas kebijakan dan program-program itu diharapkan berdampak positif terhadap tercapai tujuan-tujuan pembangunan baik lokal maupun nasional.

Secara ringkas pandangan ruang lingkup Administrasi Pembangunan yang paparkan Tjokroamidjojo (1992) di atas, dapat digambarkan secara ringkas. Berikut adalah gambaran ringkas ruang lingkup administrasi pembangunan :



## **BAB II**

### **FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN**

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan kegiatan Administrasi Pembangunan di negara-negara yang sedang berkembang setidaknya ada 5, yaitu Politik, ekonomi, sosial budaya, perkembangan Ilmu Pengetahuan dan teknologi dan Lingkungannya, serta Kelembagaan. Kelima faktor utama itu, dapat saling mempengaruhi satu sama lain.

#### **2.1. Politik**

Aspek politik memiliki pengaruh yang besar dalam penyelenggaraan administrasi pembangunan. Pada aspek politik, ada 4 dimensi yang berpengaruh dalam administrasi pembangunan, yaitu:

##### **1. Filosofi Politik**

Filosofi politik yang dianut oleh negara-negara berkembang sangat menentukan kearah mana suatu negara yang baru berkembang dibawa, demikian pula dengan negara yang sudah maju sistem administrasinya. Jika, suatu negara menganut paham demokrasi sebagai asas dalam pembangunannya, khususnya pembangunan politik

Falsafah demokrasi menghendaki adanya kedaulatan rakyat, sebuah pandangan yang khas dari Abraham Lincoln “ bahwa demokrasi itu adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Makna dari gagasan itu adalah menggambarkan bahwa falsafah negara yang menganut demokrasi sebagai sistem politiknya, maka dalam suatu negara rakyatlah yang berdaulat, rakyatlah yang meng-creat dan menentukan siapa pemimpinnya, hukum apa yang akan diterapkan. Secara prosedural kepemimpinan politik, maka setiap pemimpin harus dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem pemilu langsung secara Jujur dan Adil.

Falsafah politik suatu negara bangsa jelas, sangat menentukan kemana arah pembangunan politik suatu negara bangsa akan dilaksanakan. Falsafah politik negara yang menganut paham Sosialis/Komunis, tentu berbeda lagi, dan jauh berbeda dengan falsafah Demokrasi, misal dalam mengangkat seorang pemimpin negara maupun daerah. Falsafah politik sosialis/Komunis, bersifat otoriter dan cenderung

monopolistik. Pemimpin/ Kepala Negaranya cenderung berkuasa lama dan cenderung sangat dikultuskan bahkan dapat berkuasa seumur hidup, seperti Pemimpin di Negara Komunis Korea Utara, RRC. Walaupun, di negara asalnya Uni Soviet perkembangan kepemimpinan berjalan cukup baik dari sisi pergantian pemimpin negara. Namun, negara ini hancur setelah masuknya gagasan Kepala negara terakhirnya Mikhail Sergeyevich Gorbachev pemimpin negara Komunis Uni Soviet ke-8 dan sekaligus terakhir. Pada masanya inilah kehancuran negara Komunis Uni Soviet terjadi, efek dari gagasannya terkait glasnost ("keterbukaan") dan perestroika ("restrukturisasi"). Kebijakan yang membuka diri dengan kran demokratisasi politik ini, mengawali kehancuran sistem politik Komunis Uni Soviet pada kisaran tahun 1990.

## 2. Komitmen Elite Politik

Komitmen elit politik yang berpengaruh dan potensi kekuasaan yang kuat di negara –negara sedang berkembang, juga sangat menentukan stabilisasi politik dan kemajuan pembangunan politik suatu negara bangsa. Komitmen politik baik ditingkat nasional dan maupun di tingkat daerah menjadi penting, sehingga pemimpin-pemimpin politik yang terpilih melalui pemilihan langsung itu dapat diterima oleh publik, dan diharapkan dapat membawa negara dan daerahnya ke arah pembangunan di daerah dan nasional yang sesuai dengan cita-cita negara bangsa, yaitu terwujudnya rakyat yang sejahtera, adil dan makmur, serta negara yang maju, aman dan kuat. Aman dan kuat secara nasional maupun internasional, sehingga mampu berbicara di tingkat internasional secara berwibawa, berdaulat dan berpartisipasi aktif dalam perdamaian dunia secara bebas tanpa tekanan pihak/ negara besar manapun. Hal ini dapat terjadi, karena negaranya selain memiliki prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif, tetapi karena didukung oleh kemampuan negaranya yang kuat dan maju.

Komitmen politik elit politik di negara-negara berkembang, apalagi labil, rawan akan perpecahan dan kadang sering terjadi kudeta oleh militer, bahkan di negara berkembang yang sudah tergolong mulai majupun dapat terjadi kudeta militer. Misal, pada kisaran Juli 2016, sempat terjadi upaya Kudeta Militer atas penguasa Turki Presiden Recep Tayyip Erdogan, tetapi gagal.<sup>1</sup> Oleh karena itu, komitmen politik para elit politik hingga militer, menjadi penting untuk kemajuan pembangunan suatu negara bangsa.

---

<sup>1</sup> <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44206395>, Kudeta Turki 2016: 104 bekas prajurit divonis penjara seumur hidup.

### 3. Stabilitas Politik

Stabilitas politik merupakan aspek yang juga sangat penting dalam pembangunan suatu negara, khususnya negara-negara yang sedang berkembang. Tingginya konflik horizontal di internal suatu negara sangatlah tidak kondusif untuk iklim investasi ekonomi para pengusaha baik lokal maupun luar negeri. Bagaimanapun para investor baik dalam maupun luar negeri sudah tentu akan melihat iklim stabilitas politik dari negara-negara yang akan dituju untuk berinvestasi. Salah satu faktor penentu keputusan para investor itu adalah stabilitas politik yang aman untuk masa depan investasi mereka.

Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan iklim politik yang baik dan mengarah kepada terciptanya stabilitas politik nasional yang tentu juga akan berdampak terhadap kemampuan politik internasional suatu negara berkembang, maka diperlukan adanya arah pencapaian tujuan pembangunan politik yang baik berdasarkan kepentingan nasional negaranya. Menurut Siagian (2003), dalam paparannya tujuan pembangunan politik itu, antara lain:

Pertama, meningkatkan komitmen nasional para tokoh politik agar mereka mampu dan bersedia mengutamakan kepentingan nasional dan bukan kepentingan pribadi, kelompok, golongan, atau partai politik tertentu. Kedua, kemampuan menyusun program pembangunan nasional—termasuk pembangunan politik—dan bukan program yang semata-mata diarahkan kepada perolehan kedudukan dalam lembaga-lembaga negara, termasuk berbagai posisi kunci dalam birokrasi pemerintahan. Ketiga, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, prinsip “*check and balance*” mutlak perlu dipegang teguh. Pernyataan itu menegaskan, tidak ada lembaga negara konstitusional lainnya yang lebih kuat dari lembaga konstitusional lainnya, semuanya seimbang. Hal ini yang menegaskan perlunya lembaga legislatif yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional sebagai lembaga yang memproduksi kebijakan politik (Undang-Undang) berdasarkan aspirasi publik, pengawasan atas jalannya pemerintahan oleh eksekutif, dan *budgeting*, serta adanya juga hak angket atas jalannya pemerintahan yang dinilai perlu dievaluasi. Pengawasan, selain dilakukan oleh legislatif juga dapat dilakukan oleh publik rakyat secara keseluruhan (individu, kelompok/komunitas-komunitas, pers, dan lain-lain. Eksekutif harus legowo dan dapat menerima kritikan dari manapun, tidak boleh dilarang apalagi diancam oleh penguasa yang memerintah, karena menyampaikan

pendapat dan gagasan itu dijamin Undang-Undang, sehingga tidak boleh dilarang dan dibungkam. Di sinilah dituntut adanya kedewasaan politik dan kenegarawanan seorang kepala negara dan kroninya, sehingga tidak berlaku di sini upaya pembungkaman apalagi sampai penghancuran/pembunuhan para aktivis yang mengkritik jalannya pemerintahan. Jika ini terjadi, maka suatu negara hukum telah beralih kepada negara politik (kekuasaan), sehingga kekuatan politik yang besar dapat menghancurkan lawan-lawan politiknya atau yang berseberangan dengan kepentingan penguasa. Ini artinya negara telah berubah haluan menjadi negara kekuasaan yang otoriter dan memerintah dengan tangan besi.

Keempat, pembangunan politik, berarti membuka peluang tumbuhnya partai politik, sehingga tidak hanya satu partai tapi bisa banyak partai. Kelima, banyak partai, memungkinkan lahirnya partai oposisi, sebagai penyeimbang dan kritik atas penguasa yang ditopang oleh partai pendukungnya. Keenam, meningkatkan inovasi dan kreativitas dibidang politik yang diharapkan menopang pembangunan nasional disegala bidang. Ketujuh, meningkatkan kemampuan partai politik dalam melaksanakan pendidikan politik anggotanya dan masyarakat binaanya, sehingga mampu melahirkan kesadaran politik anggota, dan rakyat keseluruhan dalam menyalurkan aspirasi dan partisipasi politiknya.

#### 4. Aspek ekonomi dalam hubungan Internasional

Komitmen politik para elit politik dan stabilitas nasional politik dalam negeri merupakan poin penting untuk dapat sukses melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif. Sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, negara-negara berkembang mesti mampu menunjukkan kekuatan dan potensi negaranya dalam perancangan politik internasional. Namun umumnya, negara-negara berkembang mudah terpengaruh dan terbawa arus politik internasional dari negara-negara maju.

Aspek hubungan ekonomi juga sangat dipengaruhi oleh sifat dan jenis hubungan politik. Artinya, apabila hubungan politik antara satu negara dengan negara-negara lain baik, maka umumnya hubungan ekonomi juga baik. Sebaliknya, jika hubungan politik buruk, maka tentu sulit membayangkan hubungan ekonomi dapat berjalan baik. (Siagian, 2003).

Kendala yang dialami negara-negara baru merdeka dan sedang berkembang, umumnya dihadapkan pada perlakuan yang tidak menguntungkan negara-negara baru merdeka dan berkembang. Ketidakberdayaan dan ketidakadilan ini yang umumnya pada awal membangun di hadapi negara-negara tersebut pasca PD II, sebagaimana

paparan Siagian (2003) berikut: 1) menjadi sumber bahan mentah/bahan baku. 2) Menjadi pasar barang-barang produksi negara-negara maju. 3) sumber tenaga kerja murah. Dengan kata lain negara-negara baru merdeka dan berkembang memiliki posisi tawar ekonomi yang lemah. Di era modern sekarang dengan mudahnya akses teknologi internet (online) melahirkan pola-pola baru yang menunjukkan adanya perubahan, perubahan-perubahan pola hubungan itu dikarenakan: 1) negara-negara berkembang sudah mulai menguasai teknologi. 2) pertumbuhan kewirausahaan nasional yang baik, secara kuantitatif dan kualitatif. 3) tumbuhnya lembaga-lembaga keuangan dan perbankan lain. 4) perekonomian dunia sudah memasuki era globalisasi yang ditandai dengan banyaknya forum kerjasama ekonomi tingkat regional maupun internasional, hadirnya korporasi multinasional serta kesediaan para pengusaha terlibat dalam berinvestasi di negara-negara berkembang.

Aspek Teknis Hubungan Luar Negeri. Aspek teknis hubungan luar negeri ini umumnya berupa pengiriman tenaga ahli dari negara maju ke negara berkembang, pengiriman ahli-ahli lokal untuk menuntut Iptek ke negara-negara maju. Khusus untuk para tenaga ahli asing, sering menimbulkan masalah di negara-negara berkembang, seperti: 1) sering bersikap arogan, agak angkuh. 2) tidak mau memahami sosial budaya, bahasa, dan sistem hukum di negara yang bersangkutan. 3) Hanya berupaya agar mitra kerjanya menguasai keahlian dan keterampilan yang mau dialihkan. Sikap yang mencerminkan bekerja seolah negara mereka dan diperburuk dengan sikap sering memaksakan kehendaknya kepada tuan rumah untuk siapa mereka bekerja.

## **2.1. Ekonomi**

Terdapat hubungan yang erat antara aspek ekonomi dan administrasi pembangunan dalam rangka proses pembangunan atau pembinaan bangsa. Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu bagian dari proses perkembangan sosial, politik, psikologi, kebudayaan, administrasi dan ekonomi yang disebut pembangunan atau modernisasi.<sup>2</sup>

Pertumbuhan ekonomi akan dapat berhasil tidak hanya dari kegiatan-kegiatan atau program-program ekonomi saja, tetapi hubungan timbal balik kebijaksanaan politik, sosial dan lain-lain yang konsisten. Administrasi pembangunan dalam hal ini dapat mempunyai peranan yang besar dalam pertumbuhan ekonomi. Aspek ekonomi lain

---

<sup>2</sup> <http://alisarjuni.blogspot.com/2013/06/aspek-aspek-yang-mempengaruhi.html>.

yang penting perlu diberi perhatian dalam proses pembangunan adalah adanya stabilitas ekonomi yang dinamis.

Perlu diketahui dan dipahami ciri-ciri dari negara-negara yang terbelakang dan sedang berkembang, sebagaimana dikemukakan Siagian (2003) berikut:

- 1) Besarnya jumlah rakyat yang hidup dibawah garis kemiskinan absolut;
- 2) Adanya Kapital lokal yang menguasai sebagian besar kekayaan, dapat menimbulkan kecemburuan sosial
- 3) PDB/GDB yang rendah sebagai akibat produktivitas yg rendah konsekuensi dari SDM yang lemah dan tidak terampil.
- 4) Tingkat pendidikan penduduk yang rendah dan bahkan buta aksara
- 5) Perekonomian masih bersifat tradisional, dalam arti masih bercorak agraris.
- 6) Kegiatan perekonomian lainnya, seperti perikanan, peternakan, perkebunan umumnya hanya pemenuhan kebutuhan hidup sendiri.
- 7) Efek dari poin 6, jika ada ekspor hasil pertanian, umumnya dalam bentuk barang mentah bukan barang setengah jadi, apalagi barang jadi.
- 8) Infrastruktur fisik seperti jalan, sarana transportasi, dan lain-lain, belum memadai.
- 9) Pertumbuhan penduduk yang tinggi dan kurang terkendali.
- 10) Tingkat kewirausahaan rendah. Hal ini umumnya terjadi karena, 1) menjadi PNS, merupakan status yang terhormat, 2) tidak memiliki modal dan kesulitan mendapatkan kredit, karena tidak memiliki agunan,

### **Strategi Pembangunan Ekonomi**

sebelum menguraikan strategi pembangunan ekonomi negara-negara berkembang, perlu dikemukakan kategorisasi pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang. Siagian (2003) mengemukakan setidaknya ada 3 kategorisasi, yaitu: 1) negara-negara terkebelakang yang masih ditandai oleh pertanian agraris. 2) negara-negara berkembang yang mulai membangun industrialisasi pada skala terbatas, seperti agribisnis. 3) beberapa negara berkembang yang sudah dikategorikan “Newly Countries”—NIC’s--, karena tahap industrialisasinya sudah tinggi dan menerapkan sistem teknologi tinggi. Negara-negara “NIC’s” dikenal dengan Macan Asia, seperti Korea Selatan, Taiwan, Thailand, Malaysia, Singapura. Indonesia, sempat masuk sebagai macan Asia sebelum krismon melanda dunia dan Indonesia.

Berdasarkan kategorisasi di atas, umumnya strategi pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh negara-negara berkembang ada 2, yaitu strategi modernisasi sektor pertanian dan strategi industrialisasi. Pertama, strategi modernisasi sektor pertanian. Strategi dapat dilihat dari 2 aspek, yaitu pertama, aspek pembangunan sektor pertanian untuk pemenuhan kebutuhan pangan nasional (dalam negeri). Kedua, aspek agribisnis, dengan menumbuhkan dan membangun bidang agribisnis sektor pertanian untuk kebutuhan komoditas ekspor ke luar negeri.

Strategi modernisasi sektor pertanian dilakukan dalam rangka meningkatkan produktivitas sektor pertanian, sehingga diharapkan dapat meningkatkan jumlah produksi sektor pertanian yang dapat memenuhi kebutuhan nasional secara mandiri. Terpenuhinya kebutuhan pangan nasional, menjadi penting sebagai upaya pertahanan keamanan pangan nasional. Suatu negara yang pangan nasionalnya tercukupi dan berswasembada, mencegah terjadinya kemiskinan dan bencana kelaparan atau kekurangan pangan yang dapat mengganggu kesehatan rakyat dan melemahkan negaranya. Oleh karena, sangat penting mewujudkan swasembada pangan nasional dan mempertahankannya.

Modernisasi pertanian menjadi poin penting dalam upaya meningkatkan produktivitas hasil pertanian, baik secara kualitas maupun kuantitas. Strategi yang sering dikemukakan oleh para pakar pertanian dalam modernisasi pertanian setidaknya ada tujuh, yaitu:

1. Memperkenalkan cara bertani modern;
2. Penggunaan bibit unggul
3. Penggunaan insektisida dan pestisida
4. Penggunaan sistem irigasi yang baik
5. Penggunaan pupuk yang intensif
6. Melaksanakan intensifikasi pertanian
7. Diversifikasi dan ekstensifikasi pertanian.

Modernisasi pertanian masih belum mampu menyelesaikan masalah-masalah lain selain teknologi, yaitu masalah-masalah seperti faktor sosiokultural dan rendahnya pendidikan dan pengetahuan rakyat. Siagian (2003), memaparkan, setidaknya ada 4 permasalahan :

1. Masalah tradisi dan adat istiadat yang sulit menerima perubahan, sehingga menjadi penghalang upaya peningkatan produktivitas sektor pertanian.

2. Hasil produksi pertanian, perkebunan, perikanan dan lain-lain dari negara-negara berkembang, umumnya masih rendah kualitas, sehingga sulit untuk bersaing di pasar global/dunia.
3. Kesulitan modal yang sangat dibutuhkan untuk pelaksanaan modernisasi sektor pertanian
4. Umumnya lahan pertanian dikuasai para tuan tanah/ para capital lokal, sehingga masyarakat pada umumnya hanya berprofesi sebagai petani penggarap.

### **Industrilialisasi sebagai Upaya Strategis dan Alternatif Perubahan**

Industrilialisasi merupakan upaya strategis negara-negara berkembang untuk terus maju dan mengejar ketertinggalan dari negara-negara maju yang mungkin pernah menjajah mereka. Strategi industrialisasi yang baik, menurut hemat penulis tidak bisa dilepaskan dari upaya bermitra dengan negara maju yang di dasarkan kepada prinsip saling menguntungkan, bukan keuntungan hanya sepihak dari negara maju. Menurut Siagian (2003) suatu negara yang ingin mempercepat pertumbuhan dan perkembangan ekonomi negaranya umumnya menempuh strategi industrialisasi, yang orientasinya untuk kecukupan konsumsi dalam negeri dan berorientasi ekspor. Umumnya sektor-sektor yang menjadi sasaran industrilialisasi adalah:

1. Sektor ekstraktif atau barang tambang, seperti batu bara, minyak dan gas bumi, emas, timah, perak, uranium, dan lain-lain;
2. Sektor otomotif, baik kendaraan niaga maupun lainnya seperti mobil, sepeda motor, dan lain-lain;
3. Sektor transportasi;
4. Sektor komunikasi;
5. Sektor teknologi informasi;
6. Elektronika;
7. Sektor pariwisata;
8. Sektor perhotelan;
9. Jasa perbankan ;
10. Sektor agrobisnis,
11. Dan lain-lain.

Di era globalisasi modern sekarang, umumnya, pemerintah negara-negara berkembang juga mengundang investor-investor asing untuk membangun industriliasasi dalam negeri. Namun, perlu dipikirkan juga kedepannya, apakah negara-negara berkembang akan terus ketergantungan dengan investor asing dari negara-negara maju. Jika ini yang terjadi, maka negara-negara berkembang, sulit untuk dapat maju dan mandiri. Oleh karena itu, harus ada upaya strategis untuk memutus ketergantungan dengan negara-negara maju dengan investor-investor asingnya, yang tentunya lebih mengedepankan kepentingan nasional negara mereka dari pada kepentingan nasional dari negara-negara berkembang. Upaya transfer ilmu pengetahuan dan teknologi, menjadi pilihan penting dan political will dari pemimpin-pemimpin negara berkembang untuk berpikir maju, visioner, sehingga mampu membangun dan mengembangkan strategi industrialisasi yang strategis.

### 2.3. Sosial Budaya

<sup>3</sup>Aspek-aspek sosial budaya yang perlu mendapat perhatian dalam administrasi pembangunan adalah :

- Hambatan-hambatan kulturil apakah yang sesuai dengan basis kulturil tertentu sesuatu masyarakat yang merupakan hambatan bagi suatu proses pembangunan atau usaha pembaharuan.
- Motivasi apakah yang diperlukan untuk pembaharuan atau pembangunan yang perlu perhatian dalam administrasi pembangunan.
- Bagaimanakah sikap-sikap golongan dalam masyarakat terhadap usaha pembaharuan. Berbagai masalah sosial budaya yang menonjol dan memerlukan perhatian administrasi pembangunan.
- Sebagai hambatan-hambatan kulturil dapat dikemukakan adanya tradisi-tradisi tertentu, termasuk tradisi religius ( ini bukan berarti agama ).

Dalam hal ini termasuk pula ciri-ciri dan nilai-nilai manusia atau masyarakat tradisional dan usaha-usaha perubahan terhadap ciri, nilai manusia dan bahkan sikap-sikap hidup masyarakat yang bersifat tradisional dan tidak menunjang pembangunan. Menurut Dr. Sudjatmoko, ciri-ciri dan nilai-nilai manusia atau masyarakat tradisional dan usaha-usaha perubahan terhadap ciri-ciri manusia dan masyarakat modern adalah :

---

<sup>3</sup> Ibid.

a. Masyarakat Modern

- mobilitas
- orientasi hasil prestasi (achievement)
- hubungan non pribadi; atas dasar masalah
- loyalitas pelingkup ( Negara, kedinasan, profesi )
- Organisasi non pribadi; ikatan kepentingan, atau orientasi tujuan
- Organisasi besar
- Orientasi terhadap hari depan
- Persoalan yang ditimbulkan manusia dapat diatasi oleh manusia
- Hubungan dengan alam; menguasai/mengatur
- Kebudayaan progresif

Lima kelompok elite yang mempunyai pengaruh terhadap usaha pembaharuan adalah :

1. Elite Dinasti
2. Golongan menengah
3. Kaum intelektual revolusioner
4. Administrator colonial
5. Para pemimpin / pimpinan nasional

Kemudian menurut S.P.Siagian, klasifikasi mengenai golongan elite didalam masyarakat yang dapat memberikan pengaruh terhadap usaha pembaharuan sebagai berikut :

1. Elite politik
2. Elite administrative
3. Elite cendekiawan
4. Elite dunia usaha
5. Elite militer
6. Elite pembinaan pendapat umum ( informed, observer )

#### 2.4. Perkembangan Iptek dan Lingkungan

<sup>4</sup>Administrasi pembangunan juga mempunyai kaitan yang erat dengan pengembangan ilmu dan teknologi. Administrasi pembangunan perlu membantu sarana administrasi yang memungkinkan pertumbuhan ilmu dan teknologi.

---

<sup>4</sup> Ibid.

Salah satu hal yang penting dalam rangka hubungan perkembangan ilmu dan teknologi dengan administrasi pembangunan adalah bagaimana caranya ilmu dan teknologi dapat merupakan sumber yang penting dalam proses perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan pembangunan. Administrasi pembangunan juga perlu memberikan perhatian terhadap pengembangasn sumber-sumber alam ( resources development ), pemanfaatan dan pemeliharaan lingkungan hidup.

Pembangunan pada dasarnya adalah usaha yang akan mempengaruhi dan merubah potensi sumber-sumber dan keadaan lingkungan hidup. Kelestarian dan usaha pemeliharaan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup serta pemanfaatan yang dapat dirasakan untuk generasi yang mendatang. Masalah lingkungan hidup yang utama bagi Negara-negara baru berkembang adalah justru ketiadaan pembangunan, tekanan-tekanan penduduk dan kesempatan kerja, serta masih dapat dimanfaatkannya berbagai potensi sumber-sumber pembangunan.

## **2.5. Kelembagaan**

<sup>5</sup>Aspek institusinil berkaitan erat dengan aspek-aspek yang telah diuraikan diatas. Karena pembinaan dan pengembangan aspek institusionil yang perlu diperhatikan dalam administrasi pembangunan meliputi pembinaan institusi politik, institusi sosial, pendidikan dan lain-lain.

Proses pembaharuan dan pembangunan juga merupakan suatu proses pembinaan institusi-institusi didalam masyarakat yang baru dan bahkan mungkin penghapusan institusi-institusi didalam masyarakat yang lama. Perhatian administrasi pembangunan terhadap aspek institusionil ini adalah dalam bentuk pembinaan institusi-institusi baru untuk dapat lebih mendukung proses pembaharuan dan pembangunan. Dalam proses pembangunan sebagai suatu proses perubahan sosial secara menyeluruh dirasakan penting sekali peranannya organisasai-organisasi tertentu yang mampu mengintro, memelihara, bahkan mempertahankan pembaharuan-pembaharuan sosial maupun fisik.

---

<sup>5</sup> Ibid.

## **BAB III**

### **PERANAN ADMINISTRATOR PEMBANGUNAN**

#### **3.1. *Agen of Change***

<sup>6</sup>Sebagai pembaharu fungsi dan peranan administrator dalam birokrasi pemerintahan secara khusus adalah kemampuannya untuk mendesain strategi usaha berencana yang mensorong kearah pembaharuan dan pembangunan, dalam berbagai kebijakan ataupun dalam pelaksanaan kebijakan. Unsur pembaharuan dari para administrator terutama dterapkan dibidang kesediannya untuk melakukan penyempurnaan dalam bidang administrasi pembangunan.

#### **3.2. Pemimpin Visioner**

Seorang administrator harus memiliki jiwa kepemimpinan yaitu mampu untuk meyakinkan orang lain untuk bekerjasama dibawah pimpinannya. Selain itu administrator, dalam hal ini bupati, mampu melaksanakan fungsi-fungsi manajemen seperti yang telah disebutkan sebelumnya yang terdiri dari: merencanakan, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengawasi. Memiliki pemikiran yang jauh ke depan, sehigga arah pencapaian tujuan suatu lembaga/ organisasi menjadi dinamis dan bersemangat dalam mewujudkannya.

#### **3.3. Analisa dan Kebijaksanaan**

Seorang administrator semisal bupati Solok Selatan harus menguasai ilmu analisa kebijakan yang benar. Adapun langkah-langkah analisa yang benar adalah pertama, policy germination yaitu penyusunan konsep awal dari sebuah kebijakan, kedua adalah policy recomendation yaitu rekomendasi dari mengenai konsep kebijakan. Ketiga adalah policy analysis yaitu memberikan analisa berdasarkan berbagai informasi terhadap berbagai rekomendasi kebijakan yang telah diajukan.

---

<sup>6</sup> <http://admneg08029.blogspot.com/2013/06/perspektif-fungsi-administrator-dalam.html>

### 3.4. *Decision Making*

<sup>7</sup>Decision Making adalah proses yang melibatkan seorang manajer untuk menanggapi kesempatan dan ancaman dengan menganalisa opsi-opsi yang tersedia dan menyusun sebuah keputusan untuk tujuan organisasi dan juga tindakan-tindakan yang akan diambil. Ada dua cara untuk mengambil sebuah keputusan, yaitu Programmed dan juga Non-Programmed Decision Making.

*Programmed Decision Making.*

Sebuah pengambilan keputusan yang rutin diambil dan sudah hampir otomatis. Pengambilan keputusan yang terprogram ini sudah dilakukan banyak kali sebelumnya dan telah dibuatkan pedoman-pedoman untuk pengambilan keputusan ini. Contoh : Pembelian inventaris kantor seperti pensil, pulpen, kertas, dan lainnya.

*Non-Programmed Decision Making*

Sebuah pengambilan keputusan yang dilakukan pada saat mendapatkan kesempatan yang luar biasa dan tidak dapat diprediksi dan juga sebagai pengambilan keputusan saat dihadapkan dengan ancaman-ancaman bisnis. Pengambilan keputusan ini didasarkan oleh intuisi dan juga penilaian yang didasarkan oleh informasi, pilihan informasi, dan juga evaluasi dari pilihan alternatif tersebut.

*The Administrative Model*

Model administratif adalah adalah sebuah pendekatan pengambilan keputusan yang menjelaskan alasan mengapa pengambilan keputusan berisiko dan secara inheren adalah tidak pasti. Model ini menggambarkan manajer mengambil keputusan pada kondisi yang sulit, jarang terjadi, atau tidak terstruktur sehingga keputusan yang diambil adalah non-programmed decision making. Terdapat 3 konsep pada model administratif, yaitu;

---

<sup>7</sup> <https://yonulis.com/2019/10/28/pentingnya-decision-making-creativity-and-entrepreneurship-di-dalam-sebuah-perusahaan/#:~:text=Decision%20Making%20adalah%20proses%20yang,tindakan%2Dtindakan%20yang%20akan%20diambil.>

### *Bounded Rationality* (rasional yang terbatas)

Kemampuan manusia dalam membuat keputusan dibatasi oleh kemampuan kognitif. Keterbatasan pengetahuan dapat menghambat kemampuan pembuat keputusan dalam menentukan keputusan yang optimal.

#### - *Incomplete Information* (informasi yang tidak lengkap)

Informasi tidak lengkap karena berbagai alternatif pengambilan keputusan tidak diketahui dalam kebanyakan situasi dan konsekuensi yang terkait dengan alternatif yang diketahui tidak pasti.

### *Satisficing*

Seorang pengambil keputusan memilih alternatif solusi pertama yang bisa memberikan kepuasan, walaupun keputusan yang jauh lebih baik akan muncul nantinya. Dibawah ini dikemukakan langkah-langkah dalam decision making yang penting dipahami oleh setiap administrator pembangunan.

### *Steps in Decision Making Process*

March and Simon telah mengembangkan basis dalam langkah-langkah pengambilan keputusan dan masalah yang mungkin manajer hadapi setiap langkahnya. Berikut 6 tahap dalam proses pengambilan keputusan.

#### *Step 1 Recognize the need for a decision*

Langkah pertama dalam pengambilan keputusan yaitu memahami terlebih dahulu kebutuhan dari keputusan tersebut. Menurut Scott McNearly sebuah keputusan harus dibuat secara cepat. Sering kali terdapat hal-hal yang secara tiba-tiba yang mendorong manajer harus membuat keputusan, hal tersebut menjadi semakin jelas ketika terdapat perubahan drastis yang ada di lingkungan organisasi baik itu perubahan yang memberikan peluang maupun ancaman.

#### *Step 2 Generate alternatives*

Setelah memahami kebutuhan dalam proses pengambilan keputusan, Manajer harus membuat beberapa alternatif keputusan untuk mengantisipasi peluang atau ancaman. Manajemen expert belajar dari kegagalan untuk menghasilkan dan

mempertimbangkan alternatif yang berbeda sebagai salah satu alasan mengapa manajer terkadang juga membuat keputusan buruk.

### *Step 3 Asses alternatives*

Ketika manajer sudah mendapatkan beberapa keputusan-keputusan alternatif, Manajer harus mengevaluasi keuntungan dan kelemahan dari setiap alternatif yang ada. Kunci dari penilaian yang baik yaitu pada penetapan peluang atau ancaman dan kemudian menentukan kriteria yang penting dalam pengambilan keputusan. Pada dasarnya manajer menggunakan 4 kriteria untuk mengevaluasi pro dan kontra dari setiap alternatif keputusan:

Legalitas : Manajer harus memastikan bahwa tindakan yang akan diambil tidak akan melanggar hukum domestik maupun internasional serta tidak melanggar regulasi yang ada

- Etika : Manajer harus memastikan keputusan yang akan diambil tidak melanggar etika dan merugikan pemangku kepentingan lainnya
- Kelayakan Ekonomi: Manajer harus memutuskan dari alternatif yang ada mana yang paling layak untuk diambil. Pada aspek ini manajer biasanya akan melakukan analisis cost-benefit dari alternatif yang ada untuk mencari mana yang memberikan net financial payoff.
- Kepraktisan: Manajer sebaiknya memastikan apakah perusahaan memiliki kemampuan dan sumber daya yang memadai untuk mengimplementasi keputusan. Keputusan yang diambil manajer tidak seharusnya menjadi ancaman bagi pencapaian-pencapaian perusahaan. Meskipun manajer menemukan bahwa salah satu alternatif secara ekonomi lebih menguntungkan namun alternatif tersebut justru akan mengancam proyek-proyek penting lainnya maka hal tersebut bisa dikatakan keputusan yang tidak praktis bagi manajer.

### *Step 4 Choose among alternatives*

Ketika beberapa alternatif solusi sudah dievaluasi secara hati-hati, tahap selanjutnya adalah meranking alternatif keputusan menggunakan kriteria yang sudah didiskusikan sebelumnya dan membuat keputusan. Dalam proses

perangkingan alternatif keputusan, manajer harus memastikan semua informasi tersedia agar masalah-masalah yang mungkin muncul bisa diatasi.

#### *Step 5 Implement the chosen alternatives*

Setelah keputusan dan alternatif dibuat proses selanjutnya yaitu tahap implementasi yang di dalamnya banyak keputusan yang berkaitan harus dibuat. Meskipun kebutuhan untuk membuat keputusan yang berkaitan dalam pengimplementasian terlihat jelas dan mudah, banyak manajer mengambil keputusan dan gagal dalam proses implementasi. Hal tersebut dikarenakan tahap implementasi berbeda dengan mengambil keputusan. Untuk memastikan sebuah keputusan terimplementasi dengan baik, top manajer harus menugaskan manajer level menengah sebagai seseorang yang bertanggung jawab dalam mem follow-up keputusan. Selain itu top level manajemen perlu memastikan bahwa manajer menengah memiliki sumber daya yang mencukupi untuk mencapai target yang sudah ditetapkan. Pada tahap ini manajer menengah perlu diberikan penghargaan ketika berhasil dalam mengimplementasikan keputusan, namun jika gagal manajer menengah juga perlu diberikan sanksi.

#### *Step 6 Learn from feedback*

Tahap terakhir dalam proses pengambilan keputusan yaitu tahap evaluasi. Manajer yang baik selalu melakukan analisis retrospektif dalam rangka untuk belajar kesuksesan ataupun kegagalan sebelumnya. Hal ini perlu dilakukan oleh para manajer agar para manajer bisa selalu mengevaluasi setiap keputusan yang pernah diambil dan tidak membuat kesalahan yang sama lagi. Oleh karena itu terdapat prosedur yang bisa dipelajari dengan beberapa tahap berikut.

1. Bandingkan hasil dari keputusan dengan apa yang sudah direncanakan sebelumnya
2. Cari tahu mengapa ekspektasi atau harapan dari keputusan tidak sesuai harapan
3. Buat pedoman agar kedepannya membantu dalam pengambilan keputusan di masa yang akan datang.

## **BAB IV**

### **PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MENGHAMBATNYA**

#### **4.1. Pemberdayaan Masyarakat**

Konsep pemberdayaan masyarakat yang dikemukakan berikut ini meliputi makna pemberdayaan masyarakat, proses penguatan kapasitas, fasilitator pemberdayaan masyarakat dan *Corporate Social Responsibility*. Konsep-konsep tersebut diuraikan satu persatu di bawah ini.

##### **4.1.1. Makna Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat salah satu instrumen kebijakan publik yang sangat penting, hal ini dapat dilihat dari banyaknya pemberdayaan masyarakat yang masuk ke dalam wacana kebijakan publik sejak tahun 2000-an. Kebijakan pemberdayaan masyarakat dapat menjadikan masyarakat berdaya secara individu, kelompok dan organisasi. Bagi organisasi, pemberdayaan itu akan memberikan manfaat yang besar, berupa meningkatnya efektivitas organisasi (Stewart, 1998: 31).

Organisasi atau lembaga pemberdayaan masyarakat yang efektif dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Masyarakat juga dapat ditingkatkan profesionalitas dan kinerjanya, sehingga dapat mewujudkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat (Adisasmita, 2011: 131).

Hal tersebut menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat itu dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan dan meningkatkan kinerja organisasi. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat itu memiliki dua kecenderungan, yaitu : pertama, pemberdayaan menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat, organisasi atau individu agar menjadi lebih berdaya. Kecenderungan ini sering disebut kecenderungan primer. Kedua kecenderungan sekunder,

yaitu menekankan pada proses menstimulasi, mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidup mereka (Pranarka dalam Sedarmayanti, 2014: 40).

Dengan demikian pemberdayaan masyarakat itu merupakan proses penyadaran, pemberian motivasi dan pemberian kekuasaan serta pempampuan atau pengkapasitasan baik itu individu, organisasi maupun masyarakat, sehingga menjadi individu, organisasi, masyarakat yang mandiri dan berdaya. Makna tersebut sejalan dengan uraian yang dikemukakan Mardikanto dan Soebiato (2013: 113) bahwa pemberdayaan itu merupakan proses pemberian atau optimasi daya ( yang dimiliki dan atau dapat dimanfaatkan oleh masyarakat), baik daya dalam pengertian “kemampuan dan keberanian” maupun daya dalam arti “kekuasaan atau posisi tawar”. Selain itu, umumnya pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan berbagai pihak, terbatas pada pemberdayaan ekonomi untuk pengentasan kemiskinan atau penanggulangan kemiskinan. Karena itu, pada umumnya kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam bentuk pengembangan ekonomi produktif untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Sedarmayanti (2014: 81-82) Pemberdayaan dapat melahirkan inisiatif dan respon yang cepat dan fleksibel atas masalah individu dan organisasi. Pegawai/ karyawan organisasi yang berdaya dan memiliki kewenangan menyelesaikan permasalahan dalam organisasi, dapat menyelesaikan permasalahan dengan cepat dan benar tanpa harus takut tidak melapor dahulu kepada pimpinan. Maka, apa yang dinyatakan Stewart memang benar, bahwa pemberdayaan itu dapat meningkatkan kualitas individu dan efektivitas organisasi.

Adapun ruang lingkup pemberdayaan masyarakat itu sendiri meliputi bina manusia, bina usaha, dan bina lingkungan (Sumadyo, 2001 dalam Mardikanto & Soebiato, 2013: 113). Mardikanto & Soebiyato (2013: 113) menambahkan perlu juga Bina Kelembagaan, karena ketiga bina itu akan

terwujud jika didukung oleh efektivitas beragam kelembagaan yang diperlukan.

Untuk itu maka, dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat penting melaksanakan pengembangan dan penguatan kapasitas manusia dan kelembagaannya. Pemberdayaan masyarakat sekitar tambang batu bara melalui dana CSR di Kabupaten Tabalong, menekankan pada pemberdayaan ekonomi masyarakatnya, baik program bina desa maupun pemberdayaan UMKM.

#### **4.1.2. Proses Penguatan Kapasitas**

Untuk dapat melaksanakan pemberdayaan masyarakat dengan baik, maka organisasi/ lembaga pemberdayaan masyarakatnya harus memiliki kapasitas yang mumpuni. Kapasitas atau yang biasa disebut *capacity building* penting dilakukan agar organisasi/lembaga atau masyarakat yang diberdayakan memiliki kecakapan, kekuasaan, dan kemampuan. Proses ini umumnya terdiri dari tiga jenis, yaitu pengkapasitasan manusia, organisasi, dan sistem nilai.

Menurut Roesmidi & Risyanti (2006: 16) Pengkapasitasan manusia berarti memampukan manusia, baik dalam konteks individu maupun kelompok. Pengkapasitasan organisasi berupa restrukturisasi, misalnya sebelum diberikan peluang usaha, kelompok miskin dibuatkan Badan Usaha Milik Rakyat. Pengkapasitasan sistem nilai berupa aturan main. Dalam organisasi, bisa berkenaan dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sistem dan prosedur. Inilah yang dimaksud bahwa pengembangan dan penguatan kapasitas itu sebagai proses peningkatan kemampuan individu, kelompok, organisasi dan kelembagaan yang lain untuk memahami dan melaksanakan pembangunan dalam arti luas secara berkelanjutan (Mardikanto dan Soebiato, 2013: 69).

Pemberdayaan masyarakat dengan pengkapasitasannya dapat meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan. Masyarakat bukan lagi objek tetapi menjadi subyek pembangunan yang

berdaya. Jika masyarakat itu berdaya & mandiri, maka pemerintah dapat fokus pada tugasnya sebagai fasilitator dan dinamisator pembangunan baik oleh masyarakat maupun swasta (Rusli, 2015: 191).

Untuk menjadikan masyarakat itu berdaya dan mandiri dapat dilakukan melalui penguatan kapasitas atas tiga aspek berikut, yaitu penguatan kapasitas individu, kapasitas kelembagaan (organisasi dan nilai-nilai perilaku), dan kapasitas *networking*. Tetapi perlu diperhatikan, pemberdayaan masyarakat itu bukanlah suatu proses yang instan, ia melalui sebuah proses. Proses pemberdayaan masyarakat itu di mulai dari proses penyadaran hingga penguatan kapasitas atau pendayaan (Wrihatnolo dan Riant Nugroho D: 2007 : 2). Mardikanto dan Soebiato (2013: 70-72) menguraikan proses penguatan kapasitas itu sebagai berikut:

Pertama, penguatan kapasitas individu. Penguatan kapasitas ini adalah segala upaya untuk memperbaiki atau mengembangkan mutu karakteristik pribadi agar lebih efektif dan efisien, baik dalam entitasnya maupun dalam lingkup global. Kedua, pengembangan kapasitas kelembagaan. Pengembangan kapasitas ini lebih ditekankan kepada pengembangan mutu organisasi/ kelembagaan. Ketiga, penguatan kapasitas sistem jejaring/*networking*. Pengembangan kapasitas jejaring ini sejalan dengan perkembangan global, di mana dunia hampir tidak mengenal batas lagi. Perkembangan peradaban ilmu pengetahuan dan teknologi modern menunjukkan pentingnya jejaring antar pemangku kepentingan. Kondisi ini menuntut pengembangan yang terus-menerus demi terwujudnya efektivitas individu dan organisasi.

Pengkapasitasan biasanya dilakukan secara berkelompok dan terorganisir, dengan melibatkan beberapa strategi seperti pendidikan dan pelatihan, ekonomi produktif, perawatan sosial, penyadaran dan pengubahan sikap dan perilaku, advokasi hak-hak klien, sosialisasi, kampanye, demonstrasi, kolaborasi, kontes, atau pengubahan kebijakan publik agar lebih responsif atas kebutuhan kelompok sasaran (Suharto, 2009: 113).

### 4.1.3. Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat

Fasilitator atau penyuluh dalam pemberdayaan masyarakat keberadaannya sangat penting, karena posisinya yang ideal harus berada bersama-sama dengan masyarakat penerima manfaat dalam membina dan mengarahkan penerima manfaat dalam melaksanakan kegiatan usahanya, baik usaha tani maupun usaha ekonomi lainnya.

Menurut Mardikanto & Soebiato (2013: 139) istilah fasilitator itu diartikan pekerja atau pelaksana pemberdayaan masyarakat. Lippit (1958) dan Rogers (1983) dalam Mardikanto & Soebiato (2013: 139) menyebutnya sebagai “agen perubahan (*change agent*), yaitu seseorang yang atas nama pemerintah atau lembaga pemberdayaan masyarakat berkewajiban untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh (calon) penerima manfaat dalam mengadopsi inovasi. Karena itu, fasilitator haruslah profesional, dalam arti memiliki kualifikasi tertentu baik yang menyangkut kepribadian, pengetahuan, sikap, dan keterampilan memfasilitasi pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 Fasilitator dibedakan menurut status dan lembaga tempatnya bekerja:

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS), yaitu pegawai negeri yang ditetapkan dengan status jabatan fungsional sebagai Penyuluh/ Fasilitator Pemberdayaan Masyarakat PNS yang mulai dikenal sejak awal 1970 seiring dengan dikembangkannya konsep “*catur sarana unit desa*” dalam program BIMAS. Sedang jabatan fungsional penyuluh, mulai dibicarakan sejak pelaksanaan proyek penyuluhan tanaman pangan (*National Food Crops Extension Project/ NFCEP*) sejak tahun 1976;
2. Penyuluh/ Fasilitator Swasta, yaitu fasilitator Pemberdayaan Masyarakat yang berstatus sebagai karyawan perusahaan swasta (produsen pupuk pestisida, perusahaan benih/ benih/ alat/ mesin

pertanian, dll), termasuk kategori penyuluh swasta yaitu penyuluh dari lembaga swadaya masyarakat (LSM);

3. Penyuluh/ Fasilitator, yaitu fasilitator Pemberdayaan Masyarakat yang berasal dari masyarakat yang secara sukarela (tanpa imbalan) melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat di lingkungannya. Termasuk dalam kelompok ini adalah, penyuluh/ fasilitator yang diangkat dan atau memperoleh imbalan dari masyarakat di lingkungannya.

Fasilitator/ penyuluh pemberdayaan masyarakat sekitar tambang batu bara melalui dana CSR di Kabupaten Tabalong, mengacu kepada penjelasan Mardikanto & Soebiato di atas adalah Panitia Pelaksana Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam CSR Bina Desa. Panitia Pelaksana tersebut juga sejalan dengan penjelasan Undang-Undang di atas pada poin ke-3 di mana Panitia Pelaksana itu diangkat oleh masyarakat, hanya tambahannya mereka disahkan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Desa dan atau diketahui oleh Kecamatan.

Ada 1 fasilitator dari PNS yang statusnya sebagai perwakilan dari Pemerintah Kabupaten Tabalong, dan sejalan dengan penjelasan Undang-Undang di atas pada poin ke-1 yang berfungsi: Pertama, sebagai penghubung antara Pihak CSR Perusahaan dengan Pemerintah Desa, Panlak, dan masyarakat desa. Kedua, Membantu menjelaskan dan memberikan arahan mekanisme penggunaan dana CSR Bina Desa yang benar. Ketiga, Membantu menjelaskan dan memberikan arahan usulan rencana kegiatan penggunaan dana CSR Bina Desa yang dibolehkan oleh regulasi, yaitu mulai tahun 2014 dan seterusnya kegiatan ekonominya minimal 60 % dan untuk fisik maksimal 40 %.

Adapun Pemerintah kabupaten menjalankan fungsinya sebagai fasilitator dan regulator pemberdayaan masyarakat itu dengan mengeluarkan kebijakan berdasarkan Surat Keputusan Bupati. Memfasilitasi sinkronisasi dan koordinasi penyaluran dana CSR termasuk CSR untuk pemberdayaan masyarakat sekitar tambang batu bara. Pada tataran pelaksanaannya leding

sektor pemerintah Kabupaten ada pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD), dan Pemerintah Desa melalui Kepala Desa dan Stafnya, serta Kecamatan pada tataran pengawasan di wilayahnya dalam hal dana CSR Bina Desa. Disperindagkop Kabupaten Tabalong pada Pemberdayaan UMKM dan Koperasi bekerjasama dengan CSR Adaro Indonesia bidang Ekonomi dan UMKM.

#### **4.1.4. Perencanaan Pemberdayaan Masyarakat**

Perencanaan pemberdayaan masyarakat merupakan suatu deskripsi mengenai proses dan tahapan-tahapan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang bermuara kepada pencapaian efisiensi dan efektivitas pemberdayaan masyarakat. Adapun paparan pada kegiatan ini meliputi, tahapan-tahapan perencanaan dan indikator keberhasilan pemberdayaan masyarakat.

##### **4.1.4.1. Tahapan-Tahapan Pemberdayaan Masyarakat**

Ada banyak model perumusan perencanaan pemberdayaan masyarakat, dalam buku ini penulis memaparkan model proses perencanaan Program Pemberdayaan Masyarakat yang dikemukakan oleh Bradfield. Sebagaimana dikemukakan oleh Bradfield (1966) dalam Mardikanto & Soebiato (2013:254) bahwa tahapan perencanaan pemberdayaan masyarakat ada 8 (delapan) tahapan, yaitu:

- 1) Pengumpulan data/fakta;
- 2) Analisis data/fakta;
- 3) Perumusan Program;
- 4) Perumusan pemecahan Masalah;
- 5) Perencanaan Kegiatan;
- 6) Pelaksanaan Program;
- 7) Evaluasi; dan
- 8) Keberhasilan yang dicapai

Model Bradfield dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar. 2. Model Proses Perencanaan Program Pemberdayaan Masyarakat , Bradfield, 1966 dalam Mardikanto & Soebiato, 2013: 254)

Tahapan-tahapan proses perencanaan program pemberdayaan masyarakat dapat diuraikan sebagai berikut:

#### 1) Pengumpulan Data atau Fakta

Pengumpulan data merupakan kegiatan pengumpulan data-data yang terkait dengan kondisi riil masyarakat, yang berkenaan dengan budaya dan keadaan sosial ekonomi masyarakatnya, potensi sosial dan ekonomi masyarakatnya dan daerahnya, dan lain-lain. Data-data yang dikumpulkan biasanya terdiri-dari jenis data sekunder dan primer. Data-data sekunder umumnya berupa data-data dokumen-dokumen, seperti dokumen laporan kegiatan sebelumnya atau yang terkait dengan rencana kegiatan, dasar hukum kegiatan pemberdayaan, dokumen diskripsi wilayah, dan lain-lain. Data-data primer umumnya dikumpulkan melalui kegiatan wawancara dan observasi, bisa juga melalui kuesioner.

Adapun data-data yang dikumpulkan dapat meliputi aspek berikut:

##### 1. Kondisi Sumber Daya, yang terdiri-dari:

- 1.1. Sumber Daya Alam, yang menyangkut kondisi fisik wilayahnya dan potensi ekonomi sumber daya alamnya, iklim, kondisi tanah dan air, dan lain-lain. Termasuk dalam hal ini potensi bencana

alamnya tinggi, rendah atau tidak ada, seperti banjir, kekeringan, gempa bumi, dan lain-lain. Hal yang juga perlu diketahui adalah tentang produktivitas potensial yang seharusnya dapat dicapai dan yang tidak dapat dicapai.

- 1.2. Sumber Daya Manusia (SDM). Hal ini menyangkut karakteristik masyarakatnya, seperti keragaman agama/ keyakinan, keragaman suku dan budaya, keragaman usia, keragaman status pekerjaan, status perkawinan, jenis kelamin, tingkat pendidikan dan keahlian, kondisi kesehatan, dan lain-lain. Demikian pula, tentang adat istiadat, kebiasaan dan norma yang umumnya dianut oleh masyarakat atau yang menjadi acuan utama mayoritas penduduknya, dan lain-lain.
- 1.3. Kelembagaan. Kelembagaan di masyarakat yang bisa berupa kelembagaan ekonomi dan sosial yang sudah ada atau belum ada di masyarakat. Kelembagaan bisa juga berkenaan dengan kegiatan pemberdayaan yang mau dilakukan.
- 1.4. Sarana dan Prasarana. Sarana dan prasarana merupakan alat yang juga sangat dibutuhkan dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Sarana prasarana tersebut baik berupa sarana penunjang kegiatan pemberdayaan masyarakat maupun yang terkait dengan kebutuhan kelompok penerima manfaat dari kegiatan pemberdayaan masyarakat yang akan dilakukan.
2. Teknologi, menyangkut teknologi yang telah digunakan, dalam hal ini bisa berupa bahan-bahan yang digunakan, sarana dan prasarana atau alat perlengkapan yang digunakan, teknik-teknik/ cara-cara, maupun rekayasa sosial yang digunakan dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat.
3. Peraturan, termasuk dalam hal ini kebijakan-kebijakan pembangunan nasional yang telah ditetapkan dan ketentuan-ketentuan khusus yang berlakunya ditingkat lokal. Seperti dalam pemberdayaan masyarakat

dengan dana corporate social responsibility di Kabupaten Tabalong yang berlandaskan kepada Surat Keputusan Bupati Tabalong merupakan ranah kebijakan ditingkat lokal.

## 2) Analisis Data atau Fakta

Analisis ini berkaitan dengan bagaimana data-data/ fakta dianalisis, seperti misalnya yang dilakukan melalui metode *Rapid Rural Apraisal (RRA)*. Metode ini dapat dilihat dalam bukunya Mardikanto dan Soebiato (2013: 199). Analisis data dengan metode tersebut meliputi:

1. Analisis deskripsi dan kondisi masyarakat dan daerahnya.
2. Penilaian kondisi sumber daya, teknologi dan peraturan.
3. Pengelompokan data-data ke dalam berbagai aspek berikut:
  - a. Data aktual dan potensial
  - b. Kondisi yang sudah dapat dicapai dan yang akan dicapai.
  - c. Teknologi yang sudah dapat digunakan dan akan digunakan.
  - d. Peraturan yang sudah berlaku dan dapat digunakan.

## 3) Perumusan Program

Menurut Mardikanto dan Soebiato (2013:256) dalam perumusan program ada identifikasi masalah, yaitu merupakan masalah-masalah yang tidak dikehendaki dan tidak dikehendaki, serta faktor-faktor yang menghambat tercapainya tujuan yang diinginkan. Dalam menganalisis masalah, perlu kiranya dibuatkan pohon masalahnya, sehingga permasalahan yang sebenarnya akan lebih mudah mendiskripsikannya yang terkait dengan akar permasalahan dan gejalanya. Langkah berikutnya, dirumuskan program-program apa saja yang relevan untuk menyelesaikan permasalahan utama pemberdayaan masyarakat.

## 4) Perumusan Pemecahan Masalah

Dalam pemecahan masalah ini ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan, menurut Mardikanto dan Soebiyato (2013: 257) langkah-langkah itu meliputi:

1. Pemilihan pemecahan masalah yang benar-benar merupakan kebutuhan sesungguhnya .
2. Kebutuhan yang harus segera diselesaikan.
3. Pemilihan pemecahan masalah yang strategis dan dilaksanakan bersama.
4. Perlu juga dilakukan *impact point*, yaitu masalah-masalah strategis yang relatif mudah dilaksanakan dan biaya yang murah. Walaupun murah biaya tetapi perlu dipastikan tetap memberikan kontribusi yang besar terhadap perubahan perilaku, produktivitas, perbaikan pendapatan dan kualitas hidup masyarakatnya..

#### 5) Perencanaan Kegiatan

Merumuskan suatu rencana kegiatan pemberdayaan masyarakat, dilihat dari sudut pandang yang strategis, maka perencanaan pemberdayaan masyarakat merupakan upaya mengejawantahkan tujuan jangka panjang dari program pemberdayaan masyarakat, yaitu masyarakat yang mandiri dan sejahtera. Dalam merumuskan rencana kegiatan yang strategis membutuhkan suatu langkah yang strategis dengan menggunakan SWOT analysis.

David (2006) mengemukakan bahwa SWOT merupakan singkatan yang familiar dalam konsep manajemen strategis, yaitu:

“SWOT adalah akronim dari strengths (kekuatan), weaknesses (kelemahan), opportunities (peluang), dan threats (ancaman), SWOT menjadi model dalam menganalisis suatu organisasi yang berorientasi pada profit dan non profit dengan tujuan utama memahami kondisi organisasi secara lebih komprehensif dan melahirkan banyak alternatif strategi”.

Rangkuti dalam Fahmi (2015) mendefinisikan teknik analisis SWOT sebagai:

“Identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan. Analisis ini didasarkan pada hubungan atau interaksi antara unsur internal, yaitu kekuatan dan kelemahan, terhadap unsur-unsur eksternal yaitu peluang dan ancaman”.

Rachmat (2014) mengungkapkan pendapat sebagai berikut: “Analisis SWOT merupakan bentuk analisis situasi dan kondisi yang bersifat deskriptif (memberi gambaran). Analisis ini menempatkan situasi dan kondisi sebagai faktor masukan, kemudian dikelompokkan menurut kontribusinya masing-masing.

Analisis SWOT adalah alat analisis yang ditujukan untuk menggambarkan situasi yang sedang dihadapi atau mungkin akan dihadapi oleh organisasi. Analisis ini didasarkan agar dapat memaksimalkan kekuatan (*strengths*) dan peluang (*opportunities*), yang secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*weaknesses*) dan ancaman (*threats*)”.

Adapun Assauri (2013: 71) memaparkan SWOT sebagai sebuah proses formulasi strategi melalui pendapat berikut: “Dalam proses perumusan strategi yang jitu, maka dilakukan pengintegrasian kedua analisis, yaitu analisis internal perusahaan dan analisis eksternal perusahaan. Analisis internal perusahaan digunakan untuk mengidentifikasi keunggulan dan kelemahan perusahaan sedangkan analisis eksternal digunakan untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman eksternal.

Pengintegrasian kedua analisis tersebut akan melahirkan analisis ULPA yaitu Keunggulan, Kelemahan, Peluang, dan Ancaman. Analisis ULPA umumnya dikenal dengan Analisis SWOT”. Manfaat atau kegunaan analisis SWOT dikemukakan Fahmi (2015: 253) sebagai berikut: 1) Mampu memberikan gambaran suatu organisasi dari empat sudut dimensi, yaitu strengths, weaknesses, opportunities, dan threats. Sehingga pengambil keputusan dapat melihat dari empat dimensi ini secara lebih komprehensif. 2) Dapat dijadikan sebagai rujukan pembuatan rencana keputusan jangka panjang. 3) Mampu memberikan pemahaman kepada para stakeholders yang berkeinginan menaruh simpati bahkan bergabung dengan perusahaan dalam suatu ikatan kerjasama yang saling menguntungkan. 4) Dapat dijadikan penilai secara rutin dalam melihat progress report dari setiap keputusan yang telah dibuat selama ini.

Menurut Rangkuti (2018), untuk menganalisis secara lebih dalam tentang SWOT perlu dilihat faktor eksternal dan internal sebagai bagian penting dalam analisis SWOT. Faktor-faktor dimaksud yaitu:

1) Faktor Eksternal Faktor eksternal ini mempengaruhi terbentuknya opportunities dan threats (O dan T). Di mana faktor ini menyangkut dengan kondisi- kondisi yang terjadi di luar perusahaan yang mempengaruhi dalam pembuatan keputusan perusahaan. Faktor ini mencakup lingkungan industri

(industry environment), ekonomi, politik, hukum, teknologi, kependudukan, dan sosial budaya.

- 2) Faktor internal Faktor ini akan mempengaruhi terbentuknya strengths dan weaknesses (S dan W). Faktor ini menyangkut kondisi yang terjadi dalam perusahaan, di mana hal ini turut mempengaruhi terbentuknya pembuatan keputusan (*decision making*) perusahaan. Faktor internal dimaksud meliputi semua manajemen fungsional: pemasaran, keuangan, operasi, sumberdaya manusia, penelitian dan pengembangan, sistem informasi manajemen, dan budaya perusahaan (*corporate culture*).

Rangkuti menegaskan (2018) bahwa matriks SWOT digunakan untuk menyusun strategi organisasi atau perusahaan yang menggambarkan secara jelas peluang dan ancaman yang dihadapi organisasi/perusahaan sehingga dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan organisasi/perusahaan. Matriks ini menghasilkan empat kemungkinan alternatif strategi yaitu strategi S-O, strategi W-O, strategi S-T dan strategi W-T.

Berdasarkan pandangan para penulis di atas, analisis SWOT merupakan proses yang dilakukan untuk mengidentifikasi faktor internal yang terdiri atas kekuatan (strengths) dan kelemahan (weaknesses) serta faktor eksternal yang meliputi peluang (opportunities) dan ancaman (threats) yang dihadapi suatu organisasi di lingkungannya. Analisis SWOT yang dilakukan bermanfaat atau berguna untuk memberikan gambaran lingkungan di mana organisasi berada, bahan penyusunan rencana jangka panjang, memberikan pemahaman komprehensif atas kondisi organisasi bagi para pemangku kepentingan, dan bahan monitoring dan evaluasi kinerja organisasi. Khususnya dalam hal ini organisasi/kelembagaan pemberdayaan masyarakat yang sudah melaksanakan programnya maupun yang sedang dan akan digunakan dalam program kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Dalam perumusan rencana kegiatan pemberdayaan masyarakat, menurut Mardikanto dan Soebiato (2013: 260-261) ada beberapa langkah yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Data-data kegiatan;
2. Rumusan Masalah (*impact point*);
3. Tujuan dan Penerima Manfaat yang dicapai;
4. Cara mencapai tujuannya, meliputi :
  - Diskripsi program/ kegiatan yang akan dilaksanakan;
  - Jumlah unit, frekuensi dan volume kegiatan;
  - Metode pelaksanaan kegiatan;
  - Waktu pelaksanaan kegiatan;
  - Bahan dan sarana prasarana yang dibutuhkan;
  - Stakeholders yang dilibatkan
  - Jumlah dan sumber dana yang dibutuhkan.

#### 6) Pelaksanaan Program

Hasil perumusan program kegiatan pemberdayaan masyarakat yang akan dilaksanakan, haruslah ada legalisasi dari lembaga pemerintah dan pejabat yang berwenang mengesahkan hasil rumusan dan rencana program/ kegiatan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, hasil rumusan perencanaan hendaknya dibagikan kepada semua pihak yang berwenang mengesahkan maupun melaksanakannya, agar mendapatkan masukan atau agar semua pihak yang terlibat dapat mengetahui dan memahami esensi dari program pemberdayaan masyarakat tersebut. Selain itu juga, untuk kemudahan dan kelancaran dalam koordinasi pada pelaksanaannya, sehingga dapat mengurangi masalah miss koordinasi yang mungkin bisa terjadi pada pelaksanaannya.

#### 7) Evaluasi

Evaluasi atas pelaksanaan program/ kegiatan pemberdayaan masyarakat penting untuk dilaksanakan. Dengan kegiatan evaluasi yang kontinyu diharapkan dapat mencegah salah arah dan meningkatkan efesiensi dan efektivitas program/ kegiatan pemberdayaan masyarakat.

#### 8) Keberhasilan yang Dicapai

Keberhasilan program pemberdayaan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari kegiatan monitoring dan evaluasi program. Monitoring sangat penting

dilakukan dalam upaya mengontrol kesesuaian jalannya program dengan rencana awal dan ketepatan strategi yang digunakan dalam pelaksanaannya. Monitoring umumnya ada beberapa macam tahap kegiatannya, ada monev pertriwulan (3 bulanan), monev persemester (6 bulanan) dan monev tahunan yang diselenggarakan untuk mengevaluasi capaian rencana program dalam setahun. Evaluasi program juga dapat dilaksanakan dalam 2 atau 3 tahun setelah program dilaksanakan. Dengan evaluasi tersebut, diharapkan capaian strategis program pemberdayaan masyarakat akan dapat tercapai, yaitu terwujudnya kemandirian dan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu model evaluasi program yang dapat digunakan dalam mengevaluasi program pemberdayaan masyarakat adalah CIPP model oleh Stufflebeam's (*context, input, proses, and product*). Sebagaimana didiskripsikan oleh Kamal (dalam Jurnal Media Ilmu Keolahragaan Indonesia, 2011) Evaluasi Context berisi tentang analisis kekuatan dan kelemahan dalam menjalankan suatu kegiatan. Dalam penelitian ini evaluasi context meliputi aspek penyebaran informasi, dukungan pemerintah dan masyarakat serta ketersediaan sumber daya manusia. Evaluasi Input merupakan kegiatan untuk menganalisis sumber daya dalam hal ini adalah atlet, dan pelatih dan juga pendukung lainnya seperti dana, sarana dan juga prasarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan program tersebut. Evaluasi process dilakukan untuk mengidentifikasi kelemahan-kelemahan yang sering terjadi dalam rancangan prosedural dan implementasinya. dalam penelitian ini evaluasi process meliputi aspek pelaksanaan program, promosi dan degredasi, koordinasi, kesejahteraan, dan transportasi. Evaluasi process merupakan evaluasi yang dilaksanakan dalam melihat ketercapaian tujuan sebuah program yang telah dilaksanakan. Evaluasi product meliputi kesuksesan dan keberhasilan program pembinaan, prestasi daerah dan regional, prestasi nasional dan internasional.

#### **4.1.4.2. Indikator Keberhasilan Perencanaan Pemberdayaan Masyarakat**

Pembangunan bertujuan meningkatkan kualitas hidup atau kesejahteraan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat merupakan instrument yang penting

dalam meningkatkan kapasitas masyarakat, sehingga kedepannya mampu menjadi masyarakat yang berdaya, dengan terwujudnya kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk memastikan perencanaan program masyarakat dapat berjalan sesuai harapan dan tepat sasaran. Pesson dalam Sanders, 1966 dalam Mardikanto dan Soebiato (2013: 248) menyatakan pentingnya memperhatikan 5 faktor berikut dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Identifikasi Sistem Sosial yang bersangkutan;

Pentingnya melaksanakan identifikasi sistem sosial sebelum membuat perencanaan program. Mengapa perlu dilakukan, karena penerima manfaat utama pembangunannya adalah masyarakat itu sendiri. Manfaat identifikasi sosial adalah berupa diketahuinya nilai-nilai sosial budaya masyarakat, struktur kekuasaan, *habits* perilaku dan lain-lain.

2. Identifikasi “*Key Individual*” dalam struktur kekuasaan dari masyarakat penerima manfaat;

Setiap sistem sosial umumnya memiliki struktur kekuasaan tertentu yang memiliki key individual yang khusus/ tertentu pula. Key individual umumnya dipegang pemimpin formal, walaupun dalam banyak kasus banyak juga yang dipegang oleh pemimpin informal. Pengetahuan dan membangun kedekatan key individual penting dilakukan dalam perencanaan program, karena key individual dapat menentukan dan mengembangkan opini publik yang dapat berdampak terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam mewujudkan keberhasilan program.

3. Penerimaan Tujuan Program oleh “*Key Individual*”;

Pentingnya kedudukan key individual yang dapat mendorong partisipasi aktif masyarakat atau sebaliknya memboikot program, maka penting diupayakan adanya penerimaan key individual terhadap tujuan program. Hal itu penting dipastikan sebelum disyiahkannya perencanaan program, karena akan berdampak terhadap keberhasilan pelaksanaan perencanaan program.

4. Peran serta aktif *Key Individual* dan individu dalam masyarakat;

Partisipasi aktif masyarakat dan key individual sangat berpengaruh terhadap tercapainya tujuan pembangunan melalui program pemberdayaan masyarakat. Partisipasi bisa teraplikasikan dalam pemberian input program, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, maupun dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.

5. Dorongan aktif dari setiap individu dalam masyarakat.

Keberhasilan perencanaan dan pelaksanaannya tidak hanya dipengaruhi oleh partisipasi aktif masyarakat, tetapi adanya dorongan aktif dari masyarakat dan key individual dalam mewujudkan keberhasilan pencapaian tujuan program.

#### **4.2. Faktor-Faktor Penghambat Pemberdayaan Masyarakat**

Berdasarkan pengalaman penulis dalam penelitian yang dilaksanakan pada tahun 2016 tentang Pemberdayaan masyarakat sekitar tambang batu bara melalui dana *corporate social responsibility* oleh Pemerintah Kabupaten Tabalong. Deskripsi hasil penelitian menggambarkan adanya hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Hambatan-hambatan itu, dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Adanya Miss Koordinasi di tingkat lembaga pelaksana

Miss koordinasi dapat disebabkan oleh adanya sumbatan informasi dan kelengkapan dokumen yang tidak teradministrasikan dengan baik. Miss koordinasi juga dapat disebabkan oleh adanya ego sektoral dari lembaga-lembaga terkait yang seyogyanya dapat saling berkoordinasi. Peran pimpinan lembaga terkait, dan administrator pemberdayaan masyarakat sangat penting dalam mencegah terjadinya miss koordinasi.

2. Ketidapatuhan kepada Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat merupakan pedoman penting yang berlaku umum, ketidapatuhan pada prinsip dalam pelaksanaannya dapat berakibat kepada tidak dapat terlaksananya program pemberdayaan masyarakat sesuai dengan tujuan atau target yang diharapkan. Sebagai contoh, toleransi yang tinggi terhadap Panitia Pelaksana pemberdayaan masyarakat Bina Desa di Kabupaten Tabalong berdampak kepada tidak terlaksananya program sesuai dengan pedoman pelaksanaan, sehingga yang seharusnya program ditetapkan 60 % atau lebih untuk pemberdayaan dan 40 % atau lebih untuk program pembangunan fisik. Namun, karena toleransi yang tinggi atas kesalahan penggunaan dana yang digunakan sebagian besar atau 100 % untuk

pembangunan infrastruktur fisik, yang terjadi di beberapa desa lokasi pemberdayaan masyarakat dengan dana CSR/.

### 3. Sumber Daya Manusia (Fasilitator/Pelopor) Profesional

Sumber daya fasilitator/pelopor kegiatan pemberdayaan masyarakat, berperan besar dalam memberikan penyuluhan dan pembinaan yang intensif kepada individu-individu atau kelompok-kelompok yang sedang diberdayakan. Maka, penting adanya kelengkapan sumber daya manusia dalam hal ini sumber daya fasilitator/pelopor pemberdayaan masyarakat yang profesional. Pada konteks ini, maka Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa dan dinas terkait yang juga melaksanakan aktivitas pemberdayaan masyarakat dalam melakukan program-program pendidikan dan pelatihan yang bertujuan meningkatkan produktivitas dan profesionalisme para pelopor atau fasilitator pemberdayaan masyarakat.

### 4. Sosial budaya

Sosial budaya dari masyarakat yang sedang diberdayakan juga dapat menjadi faktor penghambat keberhasilan suatu program pemberdayaan masyarakat. Sebagaimana kasus yang pernah terjadi pada program pelatihan perbengkelan sebagai bagian dari salah satu program pemberdayaan dana CSR Adaro dan Partner. Apa yang terjadi, kelompok masyarakat yang diberdayakan itu setelah diberikan pelatihan pembengkelan sepeda motor, diberikan peralatan bengkel yang lengkap dan tempat untuk jasa pelayanan perbengkelan. Namun, berdasarkan keterangan tokoh setempat, bukannya berjuang dan bertahan dalam mengembangkan usaha jasa perbengkelan, justru alat-alatnya dijual dan akhirnya bengkelnya tutup. Fakta itu, menurut mereka karena budaya pragmatis yang masih kuat, ingin langsung dapat hasil dan malas bekerja keras.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Mardikanto, Totok & Poerwoko Soebiato. 2013. *Pemberdayaan Masyarakat: Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Cet. 2. Bandung: Alfabeta.
- Riggs, Fred W (editor). 1986. *Administrasi Pembangunan batas-batas, strategi pembangunan kebijakan dan pembaharuan administrasi*. Jakarta: CV. Rajawali
- Roesmidi & Riza Risyanti. 2006. *Pemberdayaan Masyarakat*. Sumedang: Alqaprint Jatinangor.
- Sedarmayanti. 2014. *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Setiawan, Danny. 2011. Disertasi tentang *Pemberdayaan Desa di Jawa Barat( Studi Tentang Pemberdayaan Sumber Daya Manusia, Politik, dan Akses Ekonomi di Empat Desa Swasembada)*. Bandung: Program Pasca sarjana FISIP Universitas Padjadjaran.
- Siagian, Sondang P. 2003. *Administrasi Pembangunan : Konsep, dimensi, dan strateginya*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Stewart, Aileen Mitchell. 1998. *Empowering People ( Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*. Terjemahan Agus M. Hardjana (edisi ke-5). Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat ; Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Suhendra, K. 2006. *Peranan Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1994. *Pengantar Administrasi Pembangunan* (cetakan ke-16). Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia.
- Wrihatnolo, Randy R. & Riant Nughroho D. 2007. *Manajemen Pemberdayaan Sebuah Pengantar dan Panduan Untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.